

**Jowanka Jakubek-Lalik**

---

PROCESY KOORDYNACJI  
POLITYKI EUROPEJSKIEJ  
W POLSKIEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ  
STUDIUM ADMINISTRACYJNOPRAWNE

---

ROZPRAWA DOKTORSKA  
NAPISANA POD KIERUNKIEM  
PROF. DR HAB. JACKA JAGIELSKIEGO

ZAKŁAD NAUKI ADMINISTRACJI  
INSTYTUT NAUK PRAWNO-ADMINISTRACYJNYCH  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersytet Warszawski  
Warszawa 2016

## SPIS TREŚCI

---

<b>WYKAZ SKRÓTÓW .....</b>	<b>5</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>7</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Uwagi wprowadzające .....</b>	<b>26</b>
1. Administracja publiczna i jej funkcje.....	27
2. Europeizacja administracji publicznej .....	39
3. Pojęcie koordynacji .....	46
4. Polityka europejska państwa członkowskiego UE.....	52
5. Koordynacja polityki europejskiej .....	59
<b>Rozdział II</b>	
<b>Administracja rządowa w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej .....</b>	<b>64</b>
1. Unia Europejska jako wyzwanie dla krajowej administracji .....	64
1.1. Specyfika procesu decyzyjnego Unii Europejskiej .....	71
1.2. Wyzwania wynikające z członkostwa w UE dla administracji państwa .....	80
2. Krajowa administracja jako odbiorca polityk UE .....	84
3. Krajowa administracja jako uczestnik procesów decyzyjnych UE.....	88
4. Skuteczność polityki europejskiej państwa .....	94
5. Problemy wynikające z koordynacji polityki europejskiej .....	97
<b>Rozdział III</b>	
<b>Podstawy prawne koordynowania polityki europejskiej w polskiej administracji rządowej .....</b>	<b>101</b>
1. Uwagi ogólne.....	101
2. Regulacje prawne Unii Europejskiej.....	102
3. Prawo polskie powszechnie obowiązujące .....	106
3.1. Konstytucja RP .....	106
3.2. Ustawa o działach administracji rządowej .....	110
3.3. Ustawa o Radzie Ministrów .....	113
3.4. Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich .....	115
3.5. Inne ustawy.....	121
4. Prawo wewnętrzne.....	126
5. Podsumowanie.....	135

## **Rozdział IV**

### **Podmioty koordynowania polityki europejskiej w strukturach organów władzy publicznej (aspekty instytucjonalne).....138**

1. Uwagi ogólne .....	138
1.1. Kształtowanie się mechanizmów koordynowania polityki europejskiej w administracji krajowej – rys historyczny.....	141
2. Podmioty odpowiedzialne za politykę europejską w polskiej administracji rządowej.....	146
2.1. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów.....	147
2.2. Minister ds. członkostwa w UE / Minister Spraw Zagranicznych .....	152
2.3. Ministrowie.....	157
2.4. Komitet do Spraw Europejskich.....	159
2.5. Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej .....	161
2.6. Urzędnicy.....	163
3. Podmioty uczestniczące w koordynowaniu polityki europejskiej spoza administracji rządowej .....	168
3.1. Prezydent RP .....	169
3.2. Sejm i Senat .....	173
3.3. Samorząd terytorialny.....	181
3.4. Posłowie do Parlamentu Europejskiego .....	188
3.5. Partnerzy społeczni.....	190
3.6. Lobbying.....	194
4. Przebieg procesu koordynacji w administracji rządowej .....	195
5. Podsumowanie .....	201

## **Rozdział V**

### **Instrumenty prawne koordynacji polityki europejskiej jako problematyka ustrojowego prawa administracyjnego .....205**

1. Instrumenty prawne koordynacji.....	205
2. Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji .....	211
3. Koordynacja polityki europejskiej a sfera wewnętrzna administracji .....	221
4. Podsumowanie .....	229

## **Rozdział VI**

### **Warianty koordynowania polityki europejskiej.....233**

1. Uwagi ogólne .....	233
2. Scenariusze systemu koordynowania polityki europejskiej .....	238
Scenariusz 1: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów .....	239

Scenariusz 2: Urząd ds. polityki europejskiej .....	249
Scenariusz 3: Koordynator polityki europejskiej .....	259
3. Podsumowanie.....	267
<b>Zakończenie .....</b>	<b>270</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>277</b>
Literatura .....	277
Akty prawne i dokumenty .....	297

## WYKAZ SKRÓTÓW

---

**COREPER** Komitet Stałych Przedstawicieli Rady Unii Europejskiej

**Dz.U.** Dziennik Ustaw

**Dz.Urz.** Dziennik Urzędowy UE

**EFTA** Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

**e-step** System Transpozycji Prawa Europejskiego

**ETS** Europejski Trybunał Sprawiedliwości

**EWEA** Europejska Wspólnota Energii Atomowej

**KE** Komisja Europejska

**KERM** Komitet Europejski Rady Ministrów

**KIE** Komitet Integracji Europejskiej

**KE-S** Komitet Ekonomiczno-Społeczny

**KR** Komitet Regionów

**KSE** Komitetu do Spraw Europejskich

**KKTD** Krajowego Koordynatora Transpozycji Dyrektyw

**KPRM** Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

**KWRiST** Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

**M.P.** Monitor Polski

**MSZ** Minister/Ministerstwo Spraw Zagranicznych

**PE** Parlament Europejski

**PRL** Polska Rzeczpospolita Ludowa

**PWBiS** Wspólna Polityka Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości

**RE** Rada Europejska

**RM** Rada Ministrów

**RP** Rzeczpospolita Polska

**RUE** Rada Unii Europejskiej

**SOLVIT** sieć internetowa, która służy zgłaszaniu problemów przedsiębiorców w sytuacjach nieprawidłowego postępowania władz administracyjnych w sprawach związanych z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej

**SUE** Komisja Spraw Unii Europejskiej w Sejmie RP

**TK** Trybunał Konstytucyjny

**TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

**TS** Trybunał Sprawiedliwości

**TWE** Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

**UE** Unia Europejska

**UKIE** Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

**WE** Wspólnota Europejska

**WPZiB** Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

**ZPKIE** Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej

**ZPKSE** Zespół Przygotowawczy Komitetu do Spraw Europejskich

## WSTĘP

---

---

### „EUROPA TO NIE GROŹNI ‘ONI’; EUROPA I UNIA, TO MY<sup>1</sup>”

---

Członkostwo w Unii Europejskiej rodzi dla państwa skutki ustrojowe we wszystkich obszarach rządzenia i zarządzania publicznego, silnie wpływając na strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej. Wyzwaniem jest wypełnianie zróżnicowanych obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, zarówno w wymiarze wdrażania i realizowania na poziomie krajowym procesów i polityk planowanych na szczeblu UE, jak i wywierania wpływu na proces decyzyjny poprzez aktywne uczestnictwo w organach UE. W tym świetle pojawia się pojęcie europeizacji, czyli stopniowego procesu zmieniającego kierunek i kształt polityki do tego stopnia, że dynamika polityczna i ekonomiczna Unii Europejskiej staje się częścią logiki organizacyjnej polityki krajowej i procesu jej tworzenia<sup>2</sup>. Proces ten odnosi się do oddziaływania Unii Europejskiej na systemy polityczne państw członkowskich, jak i implementację sposobów postępowania oraz prawa unijnego do krajowych porządków prawnych. Z drugiej strony, oznacza także wpływ państwa członkowskiego, jego instytucji i polityk na instytucje i mechanizmy Unii Europejskiej. Państwo członkowskie występuje jako adresat unijnych norm i zasad, ale także autor-nadawca swoich preferencji

---

<sup>1</sup> Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r.: <http://www.msz.gov.pl/Informacja,Ministra,Spraw,Zagranicznych,na,temat,polityki,zagranicznej,RP,w,2008,roku,17317.html>

<sup>2</sup> R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994 No. 1. Szerzej na ten temat w rozdziale 1.

politycznych i współtwórca nowego porządku, który powstaje w procesie integracji europejskiej.

Europeizacja ma niewątpliwie charakter interaktywnego procesu. Proces ten składa się zarówno ze zjawisk programowanych odgórnie, jak i oddolnie - czyli recypowania prawa będącego nośnikiem polityk publicznych i uczestnictwa w procesach decyzyjnych UE z możliwością transferowania krajowych preferencji politycznych. Oba poziomy – unijny i krajowy – są współzależne. Implementacja prawa i polityk unijnych na poziom krajowy jest dla państwa członkowskiego zaledwie wstępem do aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych na arenie europejskiej, co skutkuje przenoszeniem ważnych aspektów władzy publicznej na poziom ponadnarodowy. Unia Europejska jest dynamiczną organizacją, a nie stałym, niezmiennym zjawiskiem, czyli nie można wyznaczyć jednoznacznej granicy początku zjawiska europeizacji, ani jego końca<sup>3</sup>. Europeizacja odgórna (*top-down*) oznacza pobieranie i recypowanie wzorców z poziomu UE, a zmiany w zakresie polityki krajowej są interpretowane w kontekście polityki UE. Państwo członkowskie w tym ujęciu głównie reaguje na zmiany w UE, a efekt końcowy procesu europeizacji to m.in. znacząca redystrybucja władzy pomiędzy podmioty na scenie krajowej (władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą). Widoczny jest wpływ integracji europejskiej na zwiększenie obszaru wykonywanej władzy przez rządy państw członkowskich, z drugiej jednak strony UE wyposaża podmioty krajowe (jak np. regiony, grupy interesu, organizacje biznesowe) w dostęp do europejskich procesów politycznych, pozwalając im działać z pominięciem instytucji na szczeblu państw członkowskich. Europeizacja oddolna (*bottom-up*) koncentruje się na przesyłaniu i odwzorowywaniu preferencji dotyczących polityki krajowej na poziom europejski. Ma miejsce, gdy państwa zaczynają wpływać na kształt polityki UE w danym obszarze, a ich skuteczność w

---

<sup>3</sup> K. Featherstone, C. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, s. 3-4.



dużej mierze zależy od ich siły i potencjału – wtedy efekt końcowy jest zbieżny z preferencjami danego kraju. Niewątpliwie to państwa członkowskie i ich rządy są siłą napędową integracji europejskiej i tworzenia polityk publicznych<sup>4</sup>, z drugiej jednak strony inne podmioty krajowe często działają wspólnie z organami ponadnarodowymi (Komisją Europejską czy Trybunałem Sprawiedliwości UE) w dążeniu do dalszej integracji<sup>5</sup>.

## 1. PRZEDMIOT I CEL PRACY, UZASADNIENIE WYBORU TEMATYKI

---

Najważniejszym problemem badawczym podejmowanym w niniejszej rozprawie, jest analiza sposobu koordynowania spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej przez administrację rządową w Polsce. Pomimo kilkunastu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, sfera ta nie została dotychczas w sposób pogłębiony przeanalizowana z punktu widzenia prawa administracyjnego i rozwiązań ustrojowych wprowadzonych w administracji rządowej w Polsce<sup>6</sup>, szczególnie w kontekście zastanych pojęć z zakresu prawa administracyjnego. Tymczasem poprzez przystąpienie do Unii Europejskiej nastąpiła nie tylko redefinicja zadań administracji publicznej, ale także rozwój i wzbogacenie rozumienia klasycznych kategorii prawa administracyjnego, m.in. koordynacji czy sfery wewnętrznej działania administracji. Tematyka niniejszej pracy dotyczy również prawnych podstaw polityki, czyli umocowania

---

<sup>4</sup> Polityka publiczna jako suma działań organów władzy publicznej, bezpośrednio lub pośrednio dotyczących obywateli – B. G. Peters *American Public Policy* New York 1993 s. 4. Szerzej na ten temat m.in. D. Sześciło *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu* w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.

<sup>5</sup> K. Featherstone, C. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, op.cit., s. 6 i nast.

<sup>6</sup> Większość opracowań na temat koordynacji polityki europejskiej, także przywoływanych w tej pracy, dotyczy perspektywy politologicznej.

mechanizmów koordynujących działania administracji publicznej, oraz ich skuteczności.

Wybór tematu pracy podyktowany został względami zarówno naukowymi, jak i praktycznymi. Temat ten ma kilka poziomów wartych rozważenia. Dziedzina kształtowania polityki europejskiej i jej prawnych podstaw zdają się być tutaj polem szczególnym, gdzie działania krajowej administracji w sposób najbardziej spektakularny mogą przełożyć się na sytuację państwa zarówno w wymiarze postrzegania na arenie międzynarodowej, jak i przeniesć konsekwencje na pola innych polityk, w tym gospodarczej czy bezpieczeństwa. W członkostwo w Unii Europejskiej zaangażowana jest cała struktura państwa, a krajowy system koordynacji polityki europejskiej ma bezpośrednie przełożenie na skuteczność państwa w meandrach systemu decyzyjnego UE. W tym aspekcie niezmiernie interesującym jest prześledzenie mechanizmów koordynowania polityki europejskiej w Polsce, ich ewolucji oraz kierunku zmian, szczególnie w obliczu nieustannych reform systemowych w tym obszarze, czyli restrukturyzacji założeń koordynowania spraw europejskich. Kluczowym jest odpowiedź na pytanie, czy ten zakres działania administracji należy do jej sfery wewnętrznej, gdzie dynamika zmian pozostawiona jest w dużej mierze w gestii organów władzy wykonawczej, czy też należy go zaliczyć do sfery zewnętrznej administracji, czyli poddać znacznie surowszym rygorom regulacyjnym.

Z punktu widzenia interesu państwa, Polska powinna być zdolna w jak największym stopniu do wywierania wpływu na decyzje podejmowane w UE. Aby było to możliwe, potrzebna jest sprawnie działająca administracja, a także dobrze zaprojektowane i skuteczne mechanizmy koordynujące politykę europejską. Jest to szczególnie istotne biorąc pod uwagę dodatkowe uwarunkowania, jak choćby fakt, że Polska jest wciąż w porównaniu z państwami „starej Unii” relatywnie biednym krajem, z młodą i przechodzącą turbulencje demokracją, kształtującymi się elitami

i, szczególnie w ostatnim czasie, nie zawsze skłonny do współpracy przywództwem politycznym. Poza kwestiami politycznymi i ideologicznymi, to jednak funkcjonowanie krajowej administracji i koordynowanie procedur jej uczestnictwa w europejskich procesach decyzyjnych, związanych z odpowiednim doбором instrumentów prawnych, wydają się być kluczowe dla uzyskania dobrych rezultatów przy zabieganiu o realizację polskich interesów w Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Niniejsza praca szuka więc odpowiedzi na pytania, jakie mechanizmy decydują o kształtowaniu polskiego stanowiska w Unii Europejskiej i czy administracyjne ramy prawne oddziaływania na organy decyzyjne UE zapewniają sprawność i efektywność poczynań polskiej administracji na scenie europejskiej. To, co ma jednak ściśle przełożenie na materię prawną i administracyjny wymiar sprawowania władzy w danym państwie, to bowiem udział struktur administracyjnych i przenikanie europejskich procesów decyzyjnych przez ministerstwa, urzędy, biura, docierające aż do najniższych ogniw administracji publicznej.

Pytanie, kto i w jaki sposób ma w Polsce wpływ na kształtowanie założeń krajowej polityki europejskiej, zdaje się być zagadnieniem bardzo istotnym z punktu widzenia skuteczności rządowej polityki europejskiej. Jednak to także – a może przede wszystkim – kwestie dopasowania jej podstaw prawnych do potrzeb wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej są w tym aspekcie sprawą kluczową. Prześledzenie mechanizmów prawnych umiejscawiających poszczególne organy państwa w systemie konstytucyjnym i administracyjnym powinno wyjaśnić, na ile sytuacja jest jasna i w czytelny sposób interpretowana, a na ile w niektórych przypadkach może dochodzić do swoistego nadużycia kompetencji, czy też niewystarczającego zaangażowania w wypełnianie zobowiązań wynikających z członkostwa. Pole decydowania europejskiego jest nie

---

<sup>7</sup> W kontekście prowadzenia krajowej polityki europejskiej wiele emocji wzbudzają także wewnętrzne relacje ustrojowe, o czym szerzej mowa w rozdziale IV.

tylko miejscem pozytywnego konfliktu kompetencyjnego, nagłaśnianego przez media<sup>8</sup>, ale często bardziej problematycznego konfliktu negatywnego na niższych szczeblach administracji, w wyniku którego część spraw załatwiana jest zbyt późno, zbyt powierzchownie lub niekompetentnie, czy też niezgodnie z interesem narodowym. Relacje i podział kompetencji pomiędzy organami administracji są więc kluczowe, gdyż w tak specyficznym obszarze jak sprawy członkostwa w UE nie można sprawnie funkcjonować bez lojalnej współpracy, porozumienia, wymiany informacji i odpowiedniego „podziału ról” wewnątrz administracji krajowej. Należy się również zastanowić, czy precyzyjne uregulowanie administracyjnoprawne jest we wszystkich przypadkach konieczne, czy też czasami nie jest wskazane pozostawienie większej swobody w wypracowywaniu polskiego stanowiska.

Najważniejszym zadaniem niniejszej pracy jest więc sprawdzenie, na ile administracja publiczna dobiera adekwatnie instrumenty prawne do prowadzonej polityki europejskiej. Stawiam także tezę, że administracja publiczna poprzez uczestnictwo w Unii Europejskiej zyskuje nowe instrumenty działania i *de facto* przejmuje częściowo uprawnienia decyzyjne legislatywy, zarówno ze względu na umocowanie w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej, jak i przewagę kompetencyjną urzędników nad politykami (zarówno tworzącymi parlament jak i pion polityczny w administracji). Aby to zagadnienie odpowiednio przeanalizować, skupię się na przedstawieniu uwarunkowań prowadzenia polityki europejskiej oraz ram prawnych funkcjonujących w Polsce. Postaram się także przedstawić wnioski dotyczące poprawy funkcjonowania istniejących rozwiązań

---

<sup>8</sup> Pozytywne konflikty kompetencyjne w tym kontekście zazwyczaj występują w przypadku Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, szczególnie w okresie koabitacji. Najbardziej widocznym przejawem tej rywalizacji był spór między prezydentem Lechem Kaczyńskim i premierem Donaldem Tuskiem o to, kto ma reprezentować Polskę na posiedzeniach Rady Europejskiej w latach 2008 i 2009 – zakończony wydaniem postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie sporu kompetencyjnego, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej – sygnatura Kpt 2/08.

oraz wariantów prawnych możliwych do wprowadzenia w strukturach administracji rządowej.

Poruszane zagadnienia należą do administracyjnego prawa ustrojowego. Problematyka tej podgałęzi prawa w ostatnich latach uległa pewnemu odsunięciu, w uzasadniony sposób ustępując miejsca (szczególnie po 1989 roku) prawu materialnemu, zajmującemu się relacjami między administracją a obywatelem oraz prawnymi gwarancjami pozycji obywatela w nierównorzędnym układzie sił z aparatem państwa, a także formalnym gwarancjom ich dochodzenia (prawo procesowe). Jak słusznie zauważa J. Jagielski, to prawo materialne zajmuje w obrębie całego prawa publicznego miejsce kluczowe, podstawowe – stanowi kwintesencję prawa administracyjnego, wypełniając od początku kształtowania się tej gałęzi prawa zasadniczy nurt jej unormowań. Znajduje się tam wyjściowa idea i cele prawa administracyjnego, których podstawowy sens można podsumować w ograniczeniu pełnej swobody, dyskrecjonalności w działaniu władzy publicznej wobec społeczeństwa i jednostki oraz ujęciu wkraczania administracji w sferę stosunków społecznych w ramy określonych reguł, które wiążą zarówno administrację, jak i adresatów jej działań. W regulacjach prawa materialnego możemy doszukiwać się ważnych kwestii typu: ochrona jednostki przed nieskrępowanym działaniem administracji, zapewnienie jednostce pozycji interesanta poprzez przyznanie jej określonych interesów prawnych i praw podmiotowych, czy stworzenie warunków do poszanowania i ochrony tego, co jest dobrem wspólnym<sup>9</sup>. J. Jagielski zwrócił także uwagę na problem granic między nauką a prawem administracyjnym oraz usytuowaniem norm ustrojowych w systemie prawa administracyjnego, co jest szczególnie istotne w kontekście rozważań niniejszej pracy.

---

<sup>9</sup> J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, w: *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*. Tom 7, Warszawa 2012, s. 3-4.

Prawo ustrojowe niewątpliwie pełni wobec prawa materialnego i procesowego rolę uzupełniającą, a nawet służebną z uwagi na to, że współczesne prawo administracyjne wyrosło z potrzeby ochrony jednostki przed władzą, a nie tego, aby dawać władzy instrumenty prawne do działania. Ustrój wewnętrzny administracji jest bowiem pochodną rozwiązań kształtujących relacje zewnętrzne, ma być on nakierowany na skuteczną ochronę praw podmiotów trzecich i efektywną realizację zadań publicznych. Regulując sferę wewnętrzną administracja nie zawsze musi sięgać po akty prawne powszechnie obowiązujące, co zapewnia jej znacznie szersze spektrum swobody działania i wyboru adekwatnych w danej sytuacji rozwiązań. Sfera prawa ustrojowego o charakterze wewnętrznym jest w związku z tym bardziej płynna, różnicując czerpanie podstaw prawnych do podejmowanych działań w zależności od tego, czy działa na zewnątrz, czy w ramach podległych struktur.

Z tej supremacji prawa materialnego można wyciągnąć istotny wniosek dla prawa ustrojowego. Ustanowiona w nauce niemieckiej zasada państwa prawnego dotyczyć miała gwarancji prawa obywatela w relacjach z administracją publiczną. Konsekwencją tej zasady jest gwarancja konstytucyjna, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa<sup>10</sup>, co wpłynęło na to, iż także wewnętrzne relacje organów państwa zaczęły podlegać reżimowi prawnemu. Kwestie relacji ustrojowych ulegały więc stopniowemu regulowaniu, zarówno w aspekcie więzi organizacyjnych organów państwa, jak i możliwości wpływania na działania podległych za pomocą przekazywanych instrumentów prawnych. W polskim prawie administracyjnym ma to szczególnie istotny wymiar, ponieważ więzi organizacyjne definiowane są często przez pryzmat instrumentów prawnych, a nie nazewnictwa ustawowego, które bywa niejednoznaczne (jak np. kontrola w ramach nadzoru).

---

<sup>10</sup> Art. 7 Konstytucji RP z 1997 roku, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

Pole badawcze celowo zawężam do problematyki administracji rządowej, zdając sobie sprawę, że kompleksowy system koordynacji polityki europejskiej ma charakter multicentryczny i zawiera wiele podmiotów z różnych segmentów administracji publicznej i spoza niej. To administracja rządowa jest jednak bezpośrednim decydentem w najważniejszych międzyrządowych organach Unii Europejskiej (Rada i jej organy pomocnicze, Rada Europejska, komitologia) i bezpośrednio kształtuje wpływ państwa członkowskiego na kształtowanie polityk UE. Nie znaczy to, że pozostałe podmioty (Prezydent RP, Parlament, samorząd terytorialny, grupy interesu) pozostają całkowicie bez wpływu na proces decyzyjny – zarówno postanowienia Traktatów UE jak i regulacje polskiego prawa gwarantują im udział, najczęściej o charakterze konsultacyjnym, o czym piszę szerzej w rozdziale IV. Wspominam także o podmiotach bez formalnego głosu decyzyjnego ani nawet doradczego, jak polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego, którzy jednak są często zainteresowani wspieraniem polskiego stanowiska negocjacyjnego, nie mając żadnego formalnego nakazu czy obowiązku działania w zgodzie z nim.

## 2. METODOLOGIA PRACY

---

O nowoczesnej administracji pisze się w specyficznym, multidyscyplinarnym kontekście metodologicznym, który pozwala na wieloaspektowe uchwycenie jej charakteru i specyfiki. Podstawą niniejszej pracy jest użycie aparatu właściwego dla prawa administracyjnego, jednakże uzupełnionego o elementy pochodzące z dyscyplin pokrewnych, m.in. innych gałęzi prawa publicznego (głównie europejskiego i konstytucyjnego), nauki o administracji, nauk politycznych czy zarządzania publicznego, do których to rozważań szkielet prawny stanowi zaledwie punkt wyjścia, który musi zostać

wypełniony treścią praktyki realizacji funkcji administracyjnych, w tym tej najważniejszej – rządzenia.

Niniejsza praca ma w pierwszym rzędzie charakter analizy administracyjnoprawnej, jednak nie może w zupełności pominąć również zagadnień z dziedziny nauki administracji i politologii. Wykorzystuję w tym głównie metodę dogmatyczną, metodę instytucjonalną i systemową. W dziedzinie nauk prawno-administracyjnych odnoszę się m.in. do teorii internów administracyjnych (*res internae*), czyli twierdzenia, jakoby administracja swoje stosunki wewnętrzne jako „wolne od prawa” regulowała wyłącznie samodzielnie<sup>11</sup>. Praca ma w założeniu mieć charakter aplikacyjny – korzystam z zastanych i przyjętych pojęć, ale staram się dopasowywać ich zastosowanie do nowych okoliczności wykazując, że rozumienie niektórych pojęć, szczególnie z klasycznej teorii prawa administracyjnego, może być w niektórych nowych sytuacjach przestarzałe.

Teoria organizacji i zarządzania w administracji publicznej to obecnie bardzo żywotne tematy w nauce o administracji. Koncepcje zarządzania publicznego (*public management*), mierzenia wydajności i efektywności sektora publicznego, przywództwa organizacyjnego urzędników wyższego szczebla czy zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*)<sup>12</sup> są przedmiotem zainteresowania nie tylko politologów i specjalistów od administracji, ale coraz częściej mają charakter interdyscyplinarny, w którym łączą materię formalnoprawną z instytucjonalną i organizacyjną. Zarządzanie polskim członkostwem w Unii Europejskiej wpisuje się w ten nurt myśli administracyjnoprawnej.

---

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wydanie 6, Warszawa 2014, s. 69.

<sup>12</sup> Zob. Guy Peters B., Pierre, J. (red.), *The Handbook of Public Administration*, Sage Publications 2007, m.in. rozdziały: Lynn Jr L.E., *Public Management*, Heinrich C.J., *Measuring Public Sector Performance and Effectiveness*, Halligan J., *Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective*, Smith A., *Multi-Level Governance: What It Is and How It Can Be Studied*.



W kontekście prawnej analizy mechanizmów koordynowania polityki europejskiej jako jeden z istotniejszych należy potraktować blok zagadnień *res internae*, czyli mechanizmy wewnętrznego zarządzania w administracji. W przypadku koordynacji spraw europejskich w administracji rządowej to właśnie wewnętrzne źródła prawa mogą mieć bardzo istotne znaczenie, gdyż regulacje dotyczące tworzenia stanowiska na poziomie ministerstwa mogą przekładać się nie tylko na jego formalną poprawność (dotrzymanie terminu, poprawne adresowanie instytucji i problemu), ale również na aspekty merytoryczne i efektywnościowe. Okazuje się, że ta regulacja wewnętrzna jest często słaba albo nieistniejąca, co niesie ze sobą określone konsekwencje konstrukcyjno-prawne i polityczno-administracyjne. Nieobecność konkretnych przepisów można oceniać jako zjawisko negatywne, prowadzące do różnorodnej praktyki w departamentach merytorycznych ministerstw, co z kolei utrudnia efektywne kreowanie spójnego stanowiska na wyższych szczeblach administracji. Ma jednak swoje pozytywne strony, przede wszystkim zapewniając elastyczność działania i pozwalając na szybkie reagowanie w sytuacjach, gdy jest to niezbędne. Konstrukcje prawne w administracji krajowej powinny bowiem przede wszystkim odzwierciedlać sposób funkcjonowania Unii Europejskiej – o ile w implementacji prawa europejskiego przydają się sformalizowane procedury i konkretne regulacje prawnoadministracyjne, o tyle system wpływania na proces decyzyjny Unii wymaga daleko idącej elastyczności i nadmierny rygoryzm prawny mógłby administracji „krępować ręce”. Z punktu widzenia skuteczności działania krajowej administracji warto przypomnieć zasadę proporcjonalności środków prawnych, które mają być zastosowane w celu osiągnięcia najlepszych rezultatów. Prawo ma w rozważanych kontekstach znaczenie ściśle instrumentalne i wykonawcze, co jest podkreślone przez fakt, że administracyjne prawo ustrojowe bardzo łatwo jest zmienić, jeśli rząd wybierze inną funkcjonalność dla działania podległej mu administracji. Dla tej pracy ważna jest odpowiedź na pytanie, jak mechanizmy

koordynacji używane w administracji w odniesieniu do spraw europejskich mają się do klasycznej definicji koordynacji, a na ile w realiach współczesnej administracji i *multi-level governance* potrzebna jest rewizja tego pojęcia<sup>13</sup>.

Punktem wyjścia jest analiza ram prawnych funkcjonowania systemu koordynacji spraw europejskich. W tym celu dokonuję przeglądu europejskich i krajowych aktów prawnych, zarówno powszechnie obowiązujących i tworzących ustrojowe struktury instytucjonalne, jak i wewnętrznych, za pomocą których administracja porządkuje swoje procesy decyzyjne. Ważnym przedmiotem analizy są również dokumenty, instrukcje, wytyczne i informacje wykorzystywane przez administrację, aby zapewnić skuteczność działania. Korzystam z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także odgrywających coraz większą rolę analiz *think-tanków*.

Aby ukazać specyfikę funkcjonowania polskiej administracji w tym obszarze, sięgam również do metody prawnoporównawczej, zestawiając rozwiązania różnych modeli koordynowania polityki europejskiej obecnych w państwach członkowskich UE, a także postulowanych przez badaczy i znawców tematu. Jako że wiele kwestii dotyczących koordynacji polityki europejskiej ma charakter nieformalny i sama lektura aktów prawnych nie pozwoliłaby na uzyskanie pełnego obrazu, wiedzę uzyskaną z tych źródeł uzupełniam serią wywiadów z urzędnikami i politykami zaangażowanymi praktycznie w proces koordynowania polskiej polityki związanej z członkostwem w UE, co pozwala lepiej oddać problematykę i pola napięć funkcjonujących w polskiej administracji.

---

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat: M. A. Waligórski, *Koordynacja – sposób administrowania czy prawna forma działania administracji*, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009.

Zdaję sobie sprawę z ograniczeń związanych z analizowaniem obowiązującego ustrojowego prawa administracyjnego, które ulega dynamicznym zmianom, a często wymyka się analizom typu dogmatycznego. Ważniejsze zdaje się być wydobywanie pewnych prawidłowości z istniejących i projektowanych rozwiązań oraz rozważenie, na ile regulacje administracyjne umożliwiają osiągnięcie wpływu na decyzje Unii Europejskiej na zamierzonym poziomie, czy prawo i doktryna administracyjna działa jako faktyczny wehikuł rządowych pomysłów i czy obowiązujący system prawny jest w stanie unieść projektowane przez rząd zadania i strategie.

Jako że praca ma przede wszystkim charakter analizy prawnej, ale uzupełniony o wątki multidyscyplinarne i aplikacyjne, mam nadzieję, że będzie miała walor nie tylko informacyjny i naukowy, ale także praktyczny. Przedstawione w niej wnioski powinny odzwierciedlać różne obszary - nauki prawa polskiego, nauki administracji, *policy-making* i politologii.

### 3. HIPOTEZY I PYTANIA BADAWCZE

---

Punktem wyjścia rozważań w niniejszej pracy jest stwierdzenie, że członkostwo w Unii Europejskiej jest nowym wyzwaniem dla administracji i prawa administracyjnego. W nowym kontekście prawnym i funkcjonalnym administracja ma przed sobą dwa podstawowe zadania: implementację prawa UE oraz wpływ na proces decyzyjny UE, czyli koordynację krajowej polityki europejskiej, na czym skoncentruję się w niniejszej pracy.

U progu badań postawiłam także hipotezę, że prawne instrumentarium polityki europejskiej działa (w przeciwnym wypadku byłyby widoczne i słyszalne problemy z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, w myśl zasady

*good news is no news*), ale napotyka na problemy i nielogiczności, które najprawdopodobniej ograniczają funkcjonalność procesów koordynacyjnych i ich podstaw prawnych, związane m.in. z normowaniem ustawami sfery wewnętrznej administracji. Zrozumienie specyfiki funkcjonowania Unii Europejskiej jest z pewnością kluczowe dla dobrania adekwatnych instrumentów prawnych. Zwracam uwagę także na to, że aspekty instytucjonalne koordynowania polityki europejskiej nie są do końca zbieżne z logiką funkcjonowania administracji rządowej – przykładem czego jest m.in. odpowiedzialność za politykę europejską powierzona sekretarzowi stanu w MSZ, który koordynuje pracę wszystkich ministrów bez posiadania do tego realnych instrumentów prawnych.

W pracy poruszam także problematykę prawa wewnętrznego jako części prawa ustrojowego, regulującego strukturę i działania administracji, a nie dotyczącego praw i obowiązków obywateli. Jak wspomniałam wcześniej, prawo administracyjne skupia się na regulowaniu kwestii materialnych i proceduralnych, a kwestie dotyczące ustroju i funkcjonowania administracji, jako odrębne od zagadnień praw obywateli i procedury administracyjnej, mieszczą się w pojęciu ustrojowego prawa administracyjnego. Istotna jest więc odpowiedź na pytanie o miejsce regulacji dotyczących koordynacji polityki europejskiej w systemie prawnym, na ile materia ta jest wewnątrzadministracyjna, a na ile angażuje podmioty zewnętrzne. Stawiam tezę, że to do administracji rządowej należy odpowiedzialność za całokształt polityki europejskiej (w wymiarze strategicznym i operacyjnym), i to administracja jest na czele podmiotów biorących udział w procesach decyzyjnych UE. Partnerów zewnętrznych niejako „doprasza się” do tego procesu, co ma też efekt w prawnych podstawach takiej

współpracy, czyli sięganiu po regulacje ustawowe jak np. ustawa o współdziałaniu rządu i parlamentu w sprawach UE<sup>14</sup>.

Za ustawową regulacją koordynacji polityki europejskiej stoją silne argumenty, m.in.: bardziej stabilny stan prawny; podkreślenie rangi spraw związanych z członkostwem w UE jako kwestii o strategicznym znaczeniu a nie zwykłych kwestii wewnątrzadministracyjnych; akcent na współpracę z parlamentem i samorządem, którzy współuczestniczą w kreowaniu mechanizmów koordynujących politykę europejską; sygnał dla samej administracji, że powinna zmienić sposób funkcjonowania – z modelu hierarchicznego przestawić się na model koordynacyjny, o nachyleniu horyzontalnym, na co wpływ może mieć umiejscowienie zewnętrzne tych regulacji; obawa przed pozostawieniem zbyt dużej swobody samej administracji, co mogłoby skutkować nadmiernym rozproszeniem metod kształtowania i koordynowania polskiego stanowiska w UE, a także utrudnionym kierowaniem całością polityki europejskiej przez KPRM (ministerstwa mogłyby same wypracowywać sobie lepsze lub gorsze praktyki, które trudniej byłoby sprowadzić do wspólnego mianownika, którym teraz jest ustawowy Komitet ds. Europejskich). Jedynie regulacja aktem powszechnie obowiązującym może zawierać postanowienia dotyczące całości systemu koordynacji polityki europejskiej, czyli do podmiotów będących zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz aparatu administracji rządowej, nadawać im kompetencje i prawne podstawy do podejmowania działań, a także precyzując wzajemne relacje.

Regulację problematyki koordynacji polityki europejskiej aktami wewnętrznymi obowiązującymi, ze wspomnianych wyżej względów, można rozważać jedynie w sytuacji, gdy materia dotyczy wewnętrznych procesów decyzyjnych w administracji rządowej, a nie całości systemu koordynacji, w

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

którym biorą udział partnerzy zewnętrzni, jak parlament czy samorząd terytorialny <sup>15</sup> . Na rzecz regulacji wewnątrzadministracyjnej procesów koordynacyjnych w administracji rządowej przemawiają argumenty takie jak: większa elastyczność (prawo administracyjne ustrojowe bardzo łatwo zmienić, jeśli rząd wybierze inną funkcjonalność); niezależność regulacji od woli parlamentu; uporządkowanie systemu i rozdzielenie materii prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego (obecnie brak wyraźnego rozgraniczenia, więc można uznać, iż ustawy w tej materii wprowadzają pewien bałagan do porządku prawnego powszechnie obowiązującego, który skierowany jest do obywateli, ma inne cechy prawnomaterialne i gwarancje proceduralne). W tym kształcie istotne jest to, że odpowiedzialność za działania administracji ponosi sama administracja, zaś premier ma zwiększoną moc sprawczą, przy czym też łatwiej pociągnąć go do odpowiedzialności, gdy procedury nie funkcjonują w sposób odpowiedni. Warto także przywołać zasadę proporcjonalności w prawie administracyjnym i zastanowić się, czy warto regulować ten obszar ustawą, skoro ujęcie w prawie wewnętrznym może okazać się wystarczające.

Ważną hipotezą stawianą w pracy jest także twierdzenie, że członkostwo w Unii Europejskiej przechyliła szalę decyzyjną na rzecz administracji. Proces decyzyjny Unii Europejskiej faworyzuje władzę wykonawczą <sup>16</sup> , a specjalistyczny i szczegółowy charakter legislacji europejskiej wymaga bardzo profesjonalnego przygotowania, co powoduje (w uproszczeniu) przewagę w negocjacjach dla dobrze przygotowanych urzędników- specjalistów ponad politykami-generalistami. Kompetentny urzędnik może więc w wielu sytuacjach

---

<sup>15</sup> Szerzej ta współpraca jest opisana w rozdziale IV.3 niniejszej rozprawy.

<sup>16</sup> Główne organy decyzyjne Unii Europejskiej o charakterze międzyrządowym złożone są z przedstawicieli egzekutywy – szerzej o tym w rozdziale IV.

przejmować rolę legislatora, czyli *de facto* wkraczać w uprawnienia prawodawcze, które nie leżą w tradycyjnej domenie administracji publicznej<sup>17</sup>.

#### TEZY I CELE PRACY

---

Niniejsza rozprawa ma przedstawić procesy koordynacji polityki europejskiej w polskiej administracji rządowej w ujęciu prawa administracyjnego. Aby analiza tego zagadnienia miała możliwie najpełniejszy charakter, jako punkt wyjścia do rozważań dla niniejszej pracy postawiłam następujące tezy:

Po pierwsze, to do administracji rządowej należy odpowiedzialność za całokształt polityki europejskiej państwa i to administracja rządowa funkcjonuje jako najważniejszy podmiot biorący udział w procesach decyzyjnych UE.

Po drugie, administracja publiczna poprzez uczestnictwo w Unii Europejskiej zyskuje nowe instrumenty działania i *de facto* przejmuje częściowo uprawnienia decyzyjne legislatury.

Po trzecie, od doboru odpowiednich instrumentów prawnych uzależniona jest skuteczność polityki europejskiej.

Po czwarte, problematyka koordynacji polityki europejskiej wewnątrz administracji rządowej należy do sfery wewnętrznej administracji i wobec tego najskuteczniej realizowana jest za pomocą aktów prawnych wewnętrznie obowiązujących.

Przed niniejszą rozprawą postawiono trzy najważniejsze cele:

---

<sup>17</sup> Szerzej o funkcjach administracji publicznej w rozdziale I, a o roli urzędników w rozdziale IV.

Po pierwsze, ukazanie uwarunkowań procesów koordynacji polityk europejskiej, a także ich aspektu prawnego i instytucjonalnego.

Po drugie, przeanalizowanie, na ile administracja publiczna dobiera adekwatnie instrumenty prawne do prowadzonej polityki europejskiej.

Po trzecie, przedstawienie wniosków dotyczących poprawy funkcjonalności istniejących rozwiązań oraz wariantów prawnych możliwych do wprowadzenia w strukturach administracji rządowej.

#### 4. STRUKTURA PRACY

---

Niniejsza praca składa się z sześciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiam najważniejsze pojęcia używane w tej pracy, a także ich zakres i charakterystykę.

W rozdziale drugim skupiam się na przedstawieniu specyfiki funkcjonowania Unii Europejskiej oraz tego, czym jest członkostwo w UE, jak wygląda proces decyzyjny w UE, z jakimi obowiązkami i nowymi formami działania się wiąże.

Rozdział trzeci poświęcony jest analizie podstaw prawnych koordynowania polityki europejskiej, z uwzględnieniem wszystkich trzech poziomów prawodawstwa: unijnego, krajowego powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznie obowiązującego.

W rozdziale czwartym przedstawiam aspekty instytucjonalne koordynowania polityki europejskiej na poziomie krajowym oraz europejskim,



a także śledzę przeobrażenia w ujmowaniu koordynacji polityki europejskiej w Polsce.

Rozdział piąty dotyczy rozważań nad charakterem podstaw prawnych koordynowania polityki europejskiej i zagadnień sfery wewnętrznej administracji publicznej, a także umiejscowienia tej problematyki w polu badawczym prawa administracyjnego. W tym rozdziale dokonuję także analizy celowości używania do koordynowania polityki europejskiej podstaw prawnych o charakterze powszechnie i wewnętrznie obowiązującym.

W rozdziale szóstym przedstawiam ujęcie modelowe i strukturalne koordynacji polityki europejskiej, z propozycjami scenariuszowymi umocowania procesów decyzyjnych w administracji rządowej i postulatami *de lege lata* i *de lege ferenda*.

## ROZDZIAŁ I

### UWAGI WPROWADZAJĄCE

---

W niniejszej rozprawie posługuję się pojęciami z zakresu prawa administracyjnego i nauki o administracji. Obok nich pojawia się także kilka pojęć, które nie są typowe dla doktryny prawa administracyjnego, a których precyzyjne omówienie ułatwi nakreślenie zakresu tematycznego pracy<sup>18</sup>. Nowe zjawiska w prawie administracyjnym i administracji publicznej nierzadko powodują bowiem, przynajmniej początkowo, pewien nieporządek pojęciowy i mogą prowadzić do nieporozumień semantycznych. Dodatkowym wyzwaniem niniejszej pracy jest wprowadzenie do analizy prawnej pojęć do tej pory często w niej nieobecnych lub definiowanych w innych dyscyplinach naukowych (politologia, nauki o zarządzaniu). Nie można jednak tego uniknąć, przy chęci do głębokiej i wieloaspektowej analizy tematu niniejszych rozważań naukowych.

Przenikanie do nauk prawnych pojęć z innych dyscyplin naukowych nie jest zresztą zjawiskiem nowym. I. Lipowicz przykładowo zauważa, że równocześnie z europeizacją następuje globalizacja i ofensywa „menadżeryzmu”, w których to pojęcia *governance*, *new governance* czy *multi – level governance* zaczynają wypierać uznaną państwowo-prawną siatkę pojęciową i powodują wręcz pewną bezradność analizy prawnej<sup>19</sup>. Do tego dochodzi nowa dominacja pojęć z nauk o zarządzaniu w sektorze publicznym – zderzenie podejścia amerykańskiego z europejskim, prawnoadministracyjnym, jak też wykazanie w nauce amerykańskiej

---

<sup>18</sup> Przede wszystkim pojęcie polityki europejskiej czy europeizacji administracji (nie tylko prawa administracyjnego).

<sup>19</sup> I. Lipowicz, *Europeizacja i modernizacja. Administracyjnoprawne aspekty zmian polskiej administracji publicznej*, w: I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Warszawa 2008, s.15-16.

odmienności celów administracji czy niedostateczność używanych kryteriów rynkowych.

## 1. ADMINISTRACJA PUBLICZNA I JEJ FUNKCJE

---

Pojęcie „administracja” było już znane w starożytnym Rzymie i to z języka łacińskiego termin *ministrare* (służyć) wraz z przedrostkiem *ad* przeniknął do większości języków nowożytnych, oznaczając obsługiwanie, zarządzanie lub kierowanie, lecz w odróżnieniu od *gubernare* – nie oznaczało podejmowania rozstrzygnięć w istotnych sprawach<sup>20</sup>. Już zatem w historycznym i językowym ujęciu widoczne są różnice między administracją a polityką, czyli zarządzaniem sprawami publicznymi a podejmowaniem decyzji w sprawach publicznych<sup>21</sup>. Ta dystynkcja pozostaje aktualna zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim, choć niewątpliwie porządek ponadnarodowy dodaje tej kwestii dodatkowych wymiarów, jak np. skomplikowany status komisarzy w Komisji Europejskiej.

Najczęściej współcześnie pojawiające się definicje „administracji” skupiają się albo na aspekcie negatywnym – czyli na tym, co nie jest administracją, albo na pozytywnym – czyli próbie definiowania zakresu znaczeniowego tego pojęcia. Do dziś zresztą w literaturze istnieje pewien problem z osiągnięciem pełnej i

---

<sup>20</sup> H. Izdebski, *Historia administracji* wyd. 5, Warszawa 2001, s. 11.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat m.in.: H. Izdebski *Administracja w systemie politycznym* w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005; H. Izdebski, M. Kulesza *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne* Warszawa 2004 s. 126-130; *Nauka administracji* red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009 s. 162, 295-302; Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 57-60, D. Sześciło, *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu* w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik *Administracja i zarządzanie publiczne* dz. cyt.

doskonałej definicji administracji, która byłaby niekontrowersyjna i wzbudziła powszechną aprobatę<sup>22</sup>. Z pewnością łatwiej jest określić, za W. Jellinkiem i O. Mayerem, co administracją nie jest: sięgając do klasycznego monteskiuszowskiego podziału władz, administracja (czy też władza wykonawcza<sup>23</sup>) pozostaje po odjęciu ustawodawstwa i sądownictwa, czyli oznacza całą działalność państwa z wyjątkiem stanowienia prawa i sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Takie rozróżnienie jest jednak obecnie nie do końca aktualne, gdyż administracja spełnia coraz poważniejszą rolę prawotwórczą, zarówno w wymiarze krajowym (rząd i jego rola w procesie powstawania ustaw), jak i europejskim (Komisja Europejska)<sup>24</sup>. Nie przekreśla to jednak klasycznego ustalenia nauki o administracji publicznej, przypisującej administracji zadania w zakresie stosowania, a nie stanowienia prawa<sup>25</sup>. W ujęciu pozytywnym, najbardziej syntetycznym, administracja oznacza organizację realizacji zadań publicznych lub system podmiotów pełniących w państwie funkcję organizatorską, wykonawczą czy też operacyjną.

Kolejnym sposobem definiowania administracji jest przedstawianie jej w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym. Przedmiot działalności – czyli aktywność polegająca na obsłudze, organizacji i wykonywaniu zadań publicznych, a także funkcje administracji – będzie poddany analizie w dalszej części tekstu. Zaś ujęcie podmiotowe oznacza skupienie uwagi na systemie jednostek wchodzących w skład aparatu administracyjnego, czy też organizacji składającej się z wielu organów i innych komórek organizacyjnych, gdyż „współczesna

---

<sup>22</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, dz.cyt., s. 27. Szeroko na temat definiowania administracji także Z. Niewiadomski w *Systemie prawa administracyjnego. Tom 1 Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 3-60.

<sup>23</sup> Rozumiana jako operacyjna część władzy wykonawczej, a czasem utożsamiana z władzą wykonawczą – zob. H. Izdebski *Badania nad administracją publiczną w: Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 14.

<sup>24</sup> Por. R. Grzeszczak *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

<sup>25</sup> H. Izdebski, M. Kulesza *Administracja publiczna*, dz.cyt. s. 125; M. Kulesza *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9/2000, s. 6-35.

administracja publiczna dalece odbiega od wizji jednolitego, uporządkowanego systemu organizacyjnego, którego wszystkie ogniwa zbiegają się w głównym ośrodku decyzyjnym, np. u szefa rządu<sup>26</sup>. Zamiast piramidy urzędów i organów administracji, których relacjami rządzi hierarchia mamy do czynienia z siecią podmiotów, które mogą, ale nie muszą prowadzić spójną, zmierzającą w jednym kierunku działalność na rzecz interesu publicznego. Administracja publiczna nie jest już systemem sterowanym poprzez polecenia i wytyczne spływające z centrum władzy na dół, do terytorialnych struktur administracyjnych. (...) Efektem tego zjawiska jest ukształtowanie się multicentrycznego systemu administracji publicznej, w której ramach funkcjonuje coraz więcej podmiotów, cieszących się coraz większą samodzielnością i niezależnością od centrum<sup>27</sup>”. Administrację, szczególnie w języku potocznym, czasami utożsamia się z pojęciem biurokracji. Określenie to w obiegowym języku polskim ma nierzadko wydźwięk pejoratywny, choć zarówno upowszechniona przez M. Webera kategoria pojęciowa<sup>28</sup>, jak i termin rozumiany naukowo mają sens neutralny, oznaczając profesjonalną administrację, przygotowaną do zarządzania sprawami publicznymi i posługującą się w swoim działaniu zasadami i przepisami prawa.

Zakres przedmiotowy oraz funkcje administracji publicznej dotychczas były ujmowane głównie mając na względzie optykę państwową. Administracja, czyli aparat państwa służący realizacji jego zadań, utożsamiana była z władzą wykonawczą szczebla krajowego i koncentrowała się na wykonywaniu swych funkcji w suwerennej rzeczywistości niezależnego podmiotu. Państwo w XXI

---

<sup>26</sup> W niniejszej pracy zajmuję się zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym rozumieniem administracji publicznej. Tematyka procesów koordynacji polityki europejskiej dotyczy aspektu przedmiotowego, jednak pełne ukazanie tej problematyki oraz funkcjonalności rozwiązań instytucjonalnych wymaga przedstawienia podmiotowego, co czynię w rozdziale IV.

<sup>27</sup> D. Sześciło, J. Jakubek-Lalik *Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego*, w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 25.

<sup>28</sup> Niem. Bürokratie, ang. bureaucracy od słów fr. bureau – urząd i gr. kratos – władza; szerzej na ten temat: M. Weber, *Bureaucracy. From Max Weber: essays in sociology*, 1946, s. 196-244.

wieku nie jest jednak tym samym, czym było w wieku XIX i XX, kiedy kształtował się aparat pojęciowy dotyczący kwestii suwerenności i podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Władza publiczna funkcjonuje obecnie w warunkach globalizacji, uczestnictwa w organizacjach ponadnarodowych, regionalizacji oraz decentralizacji – czyli ulega rozpraszaniu i redefiniowaniu. Multicentryczny charakter struktur administracyjnych oznacza występowanie wielu podmiotów na różnych poziomach oraz odejście od koncentracji władzy na poziomie narodowym – państwo jest władne w coraz mniejszym zakresie (zarówno prawnie, politycznie, jak i ekonomicznie), a sporą część kompetencji przekazuje zarówno w górę – do organizacji ponadnarodowych, jak i w dół – do samorządu.

O administracji publicznej w kontekście Unii Europejskiej mówi się w kilku ujęciach. Pierwszym paradygmatem jest uczestnictwo administracji krajowej w procesie integracji europejskiej, o czym jest mowa szerzej w rozdziale II. W drugim ujęciu pojawia się zagadnienie ponadnarodowego funkcjonowania administracji, w tym kategoria europejskiej przestrzeni administracyjnej (*European Administrative Space - EAS*), dotycząca „konwergencji w kierunku powszechnych (wspólnych czy podobnych) rozwiązań administracyjnych w miejsce wcześniejszych odrębności administracyjnych. Europejska przestrzeń administracyjna czy konwergencja administracyjna jest zatem przeciwieństwem idiosynkratycznych narodowych (państwowych) systemów administracyjnych, w których struktura (zasady, formy, standardy itd.) administracji publicznej odzwierciedla historię, tożsamość, tradycję oraz różne osobliwości społecznego i państwowego rozwoju”<sup>29</sup>. W trzeciej zaś optyce pojawia

---

<sup>29</sup> J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)* w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod redakcją Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005, s. 78-86.

się administracja europejska, czyli struktura wykonawcza organów Unii Europejskiej, wykonywane przez nią zadania, zatrudniony personel etc.

Pojęcie i sfery działania administracji nie mają więc już odniesienia tylko narodowego czy państwowego. Zaczynają funkcjonować jako konstrukcje wielopoziomowe i odnoszą się zarówno do powstających w poprzednim i obecnym stuleciu struktur ponadnarodowych, jak i poziomów wewnątrz krajowych w ramach procesów decentralizacyjnych<sup>30</sup>. Mechanizmy działania administracji publicznej nie są właściwe tylko prawu krajowemu, ale rozszerzają się na wszystkie poziomy, na które przenosi się (rozprasza) władztwo publiczne.

Współczesny katalog funkcji administracji publicznej kształtował się w miarę poszerzania się zakresu zadań, a także oczekiwań obywateli od państwa. Zmianie ulegało także rozumienie przez społeczeństwo roli i odpowiedzialności administracji. Na początku rozwoju kapitalizmu wolnokonkurencyjnego, obywatel oczekiwał od administracji głównie spełnienia dwóch podstawowych obowiązków: ochrony praw oraz własności i wolności przemysłowej oraz nieingerencji administracji w sferę jego bytu, jeśli brak było wyraźnie zezwalającego przepisu<sup>31</sup>. Była to więc administracja defensywna czy też negatywna, skupiona na ochronie pewnych wartości, ale nierozwiązująca problemów społecznych czy dbająca o zaspokajanie potrzeb obywateli. Dopiero wiek XIX przyniósł zmianę tego paradygmatu wraz z pierwszymi szeroko zakrojonymi reformami społecznymi kanclerza Bismarcka, a wraz z rozwojem koncepcji państwa dobrobytu zaczęto

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: D. Sześciło, J. Jakubek-Lalik *Administracja multicentryczna*, dz.cyt.

<sup>31</sup> T. Kuta, *Działanie administracji w sferze organizowania usług społeczno-bytowych* w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych* red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław-Warszawa 1976, s. 76.

inaczej postrzegać rolę państwa w gospodarce i jego odpowiedzialność za bezpieczeństwo socjalne obywateli<sup>32</sup>.

Do dziś w debacie publicznej ścierają się dwa zasadnicze kierunki myślenia o roli państwa i administracji, w największym uproszczeniu można je nazwać nurtem liberalnym i socjalnym. Mają one wyraz zarówno w praktycznych działaniach władzy politycznej, która dokonuje wyborów na bazie ideologicznej, jak i dyskursie naukowym. Efektem tego zjawiska są więc liczne koncepcje katalogu funkcji administracji i sfer administrowania, a także duża różnorodność poglądów w literaturze naukowej<sup>33</sup>. Najstarszą i najbardziej podstawową funkcją administracji jest niewątpliwie obszar policji administracyjnej, czyli reglamentacyjno-porządkowy, w którym administracja operuje metodami władczyimi. Pozostałe sfery klasyfikowane są zaś rozmaicie: wśród autorów można znaleźć pewien wspólny mianownik, czyli wyróżnianie funkcji świadczącej, ale bywają także odrębne katalogi funkcji administracji, jak np. administracja zawiadowcza<sup>34</sup>, administracja kierująca i pośrednicząca<sup>35</sup>, zawiadowcza i pośrednia<sup>36</sup> czy też wkraczająca (kształtująca)<sup>37</sup>. Zmiany postępujące w społeczeństwie, rozwój gospodarczy i technologiczny prowadziły do stopniowego przekształcenia funkcji administracji oraz znacznego poszerzenia spektrum jej działalności. Zwiększające się świadomość społeczna i oczekiwania względem

---

<sup>32</sup> Rozkwit doktryny państwa dobrobytu nastąpił w pierwszej połowie XX wieku w reakcji na kryzys gospodarczy. Wtedy też do głosu doszło nowe spojrzenie na rolę państwa w gospodarce, a czołową postacią tego nurtu ideologicznego był John Maynard Keynes. Szerzej na ten temat m.in.: H. Izdebski *Historia administracji*, Warszawa 2001; Z. Cieślak *Nauka administracji*, Warszawa 2012; S. Mazur *Historia administracji publicznej* w: J. Hausner (red.) *Administracja publiczna*, op.cit.

<sup>33</sup> Jedne z najbardziej wyczerpujących i aktualnych przeglądów tych koncepcji m.in.: M. Kulesza, D. Sześciło *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, r. 1.; D. Sześciło *Rynek prywatyzacja interes publiczny*, Warszawa 2014, s. 19-31.

<sup>34</sup> S. Kasznica *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 7-8.

<sup>35</sup> E. Schmidt-Assman *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 208-216.

<sup>36</sup> J.S. Langrod *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2003.

<sup>37</sup> J.W. Ochmański *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944-1989)*, Poznań 2006.



administracji, szczególnie w XX i XXI wieku, stawiają przed nią nowe wyzwania i prowadzą do skokowego wzrostu i zróżnicowania wykonywanych przez nią zadań, co w pewnej mierze tłumaczy różne spojrzenia i odmienne katalogowanie jej funkcji.

Podstawowe znaczenie dla oceny racjonalności struktury organizacyjnej instytucji oraz zasad jej działania ma niewątpliwie dokładne określenie misji, która przyświeca danej organizacji. Zasadnicza misja rządu (stanowiącego część administracji)<sup>38</sup> jest zawsze dwoista: z jednej strony to funkcja rządzenia, w tym realizacja programu politycznego, z drugiej – realizacja zadań bieżącej administracji, wynikających z obowiązującego prawa, wśród których są zarówno wspomniane wyżej klasyczne działania władcze (porządkowo-reglamentacyjne), jak i administracja świadcząca (usługi publiczne) i zarząd majątkiem publicznym (funkcje właścicielskie) oraz z zakresu zarządzania rozwojem (zwłaszcza czynności planistyczne i koordynacyjne)<sup>39</sup>. Obok tego pojawia się trzeci element misji władzy publicznej: zarządzanie zasobami danej organizacji administracyjnej (zasoby organizacyjne, ludzkie, materialne, kompetencyjne oraz informacyjne). W uproszczeniu można powiedzieć, że sferą zadań zewnętrznej misji administracji (poza zarządzaniem zasobami instytucjonalnymi) są te funkcje wynikające z ustaw, które administracja wypełnia działając na rzecz interesu publicznego. Ustawodawstwo nie jest jednak podzielone według tych sfer zadań publicznych, a poszczególne akty prawne obejmują swoim zakresem zróżnicowane zadania publiczne i kompetencje administracyjne.

---

<sup>38</sup> Na pojęcie rządu można patrzeć w szerokim i wąskim sensie. W znaczeniu szerokim (przyjmowanym w tej pracy), rząd to cały złożony mechanizm organizacyjno-funkcjonalny, obejmujący Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a także wojewodów czy pełnomocników rządu, stanowiący ośrodek politycznego rządzenia państwem. Natomiast kategoria rządu w sensie wąskim nawiązuje do podstawy tego mechanizmu, jaką stanowi Rada Ministrów – zob. J. Jagielski *Administracja centralna* w: M. Wierzbowski (red) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 130-131.

<sup>39</sup> H. Izdebski, M. Kulesza *Administracja publiczna*, dz.cyt., s.100.

Dla potrzeb niniejszej rozprawy przyjmuję uproszczony, choć wyczerpujący katalog sfer działania (funkcji) administracji publicznej:

1. Sfera porządkowo-reglamentacyjna (policja administracyjna)
2. Administracja świadcząca
3. Administracja zarządzająca majątkiem publicznym
4. Administracja planująca (zarządzająca rozwojem)<sup>40</sup>.

O ile w trzech pierwszych sferach administracja koncentruje się na realizowaniu zadań bieżących (czyli odnosi się do teraźniejszości), funkcja czwarta ma charakter prospektywny (koncentruje się na przyszłości, planowaniu późniejszych zadań). Zarządzanie rozwojem ma zarówno wymiar zewnętrzny (ingerowanie w gospodarkę, planowanie rozwoju jej konkretnych sektorów, ochrona konkurencji, decyzje wpływające na kształt przyszłego życia społecznego, prognozowanie trendów rozwojowych, przygotowywanie strategii rozwojowych dla państwa czy regionów<sup>41</sup>), jak i wewnętrzny (dotyczy planowania rozwoju instytucjonalnego administracji, poprawy organizacji pracy, reformowania jej). W tej sferze mieści się także wybór priorytetów rozwojowych, definiowanie interesu narodowego, kształtowanie pozycji międzynarodowej państwa, programowanie polityk publicznych, uczestnictwo w procesach decyzyjnych organizacji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej.

Sfera zarządzania rozwojem jest bardzo specyficzna z powodu swojej kompleksowości i niejako nadrzędnej roli wobec innych funkcji administracji, które koncentrują się na wykonywaniu konkretnych, przypisanych ustawowo

---

<sup>40</sup> Szerokie omówienie tych funkcji: J. Jakubek-Lalik *Pojęcie i funkcje administracji publicznej* w: R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

<sup>41</sup> Przykładem takiej długookresowej strategii rozwoju kraju jest raport przygotowany w 2009 r. przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem ministra Michała Boniego, zatytułowany *"Polska 2030. Wyzwania rozwojowe"*.

zadań publicznych i bieżących rezultatach zarządzania publicznego<sup>42</sup>. W przypadku zarządzania rozwojem wymaga się od administracji kompetencji innych niż klasyczne. Poza tym dotyczy ono sporów programowych, politycznych, a nawet światopoglądowych. Można powiedzieć, że jest to *sui generis* metapoziom zarządzania publicznego, na którym zapadają istotne dla przyszłości i nierzadko kontrowersyjne decyzje dotyczące rozwoju kraju, np. w kwestii polityki energetycznej, ochrony środowiska, systemów emerytalnych. Dla sprawnie rządzonego współczesnego państwa niezbędne jest spojrzenie strategiczne, umożliwiające kierowanie rozwojem gospodarki, rozwojem kraju czy regionu, szczególnie w warunkach niepewności, zarówno w aspekcie globalnych, jak i regionalnych wydarzeń politycznych, ekonomicznych i społecznych. Zarządzanie rozwojem obejmuje zarówno diagnozę stanu obecnego, jak i prognozy na przyszłość, a więc jest to bardzo wymagająca dziedzina, w której potrzebna jest wiedza o złożonych uwarunkowaniach lokalnych i globalnych, a także umiejętność analizowania i syntetyzowania rzeczywistości. W sensie technicznym to przede wszystkim działalność planistyczna, czyli planowanie własnej działalności oraz działalności innych podmiotów, co wiąże się z koniecznością posiadania zdolności do wpływania na ich zachowania. Taka władza może wypływać z kilku źródeł: nadrzędności organizacyjnej lub funkcjonalnej, uprawnień właścicielskich lub kompetencji publicznoprawnych władzy wobec podmiotów trzecich<sup>43</sup>. Planowanie rozwoju oznacza m.in. przygotowywanie ogólnej strategii rozwoju kraju, regionu, miasta, a w warunkach członkostwa w UE jest dodatkowo uwarunkowane politykami UE jak i dostępnymi programami czy funduszami. Plany stanowią jednak jedynie realizacyjny aspekt polityki publicznej, jej przygotowania czy implementacji. Samo planowanie nie zastępuje jednak polityki – nie wyznacza celów, służy jedynie do opracowania i przedstawienia dróg dojścia, wariantów,

---

<sup>42</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, op.cit., s. 121.

<sup>43</sup> Tamże s. 122-124.

uwarunkowań realizacji. Wybór wartości i określanie celów pozostaje więc domeną polityki, często związaną z koniecznością debaty publicznej i uwarunkowaną aktywnością społeczeństwa obywatelskiego.

W państwie członkowskim UE sfera zarządzania rozwojem nabiera dodatkowego znaczenia, gdyż łączy wybory cywilizacyjne dokonywane przez każdy kraj na własny rachunek z poziomem ponadnarodowym, gdzie zapadają decyzje polityczne w ramach kompetencji przekazanych przez kraje członkowskie. Coraz większa część krajowych polityk publicznych jest bowiem bezpośrednio lub pośrednio uzależnionych od decyzji zapadających w instytucjach o charakterze unijnym i międzyrządowym. Wpływ poszczególnych państw na programowanie swojej przyszłości jest coraz bardziej ograniczony i sprowadzony do współdecydowania w warunkach coraz bardziej okrojonej w sensie faktycznym samodzielności, dokonywanego za pomocą nowych mechanizmów jak np. otwarta metoda koordynacji czy sieci.<sup>44</sup> Zjawisko to, nazywane decentracją władzy publicznej, oznacza przenoszenie elementów władzy publicznej z poziomu państwowego na ponadnarodowy oraz wewnątrzpaństwowy (samorządowy) i skutkuje m.in. redefinicją pojęcia suwerenności, jak i coraz mniejszą liczbą realnych instrumentów sprawczych w ręku władzy państwowej na szczeblu centralnym. W efekcie, poprzez uwarunkowania gospodarki i polityki ponadnarodowej, a także przekazywaniu kompetencji władczych w ramach decentralizacji wewnętrznej, coraz mniej zależy od rządu państwowego, choć wciąż uznawany jest w debacie publicznej za onnipotentny<sup>45</sup>. Wyzwania te dotyczą zresztą nie tylko zarządzania rozwojem, w ramach którego w naturalny sposób spotykają się prerogatywy programowe i planistyczne władz publicznych działających w skali lokalnej, regionalnej, krajowej i UE. W coraz większej liczbie dziedzin występuje bowiem

---

<sup>44</sup> R. Grzeszczak *Władza wykonawcza...* op.cit., s. 247 i nast.

<sup>45</sup> Szerzej na ten temat: D. Sześciło, J. Jakubek-Lalik, *Administracja multicentryczna...*, op.cit., s. 25 i nast.

poziom ponadpaństwowy, który jest obszarem koordynacji polityk i powinien być nim tam, gdzie przemawia za tym zasada pomocniczości. Czas izolacjonizmu państwowego niewątpliwie przeszedł do historii, a coraz większa liczba dziedzin zarządzania publicznego wymaga koordynacji w skali europejskiej. Ponadto UE wytwarza własną przestrzeń administracyjną<sup>46</sup>, której Polska jest częścią<sup>47</sup>. Dla polityki publicznej znaczenie zasadnicze mają zwłaszcza procedury podejmowania decyzji – to one wyznaczają poszczególnym podmiotom (np. państwom członkowskim) rolę w procesach decyzyjnych, stanowiąc główny mechanizm koordynacyjny i zarazem główny mechanizm ochrony interesów narodowych<sup>48</sup>.

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza więc konieczność koordynowania krajowego procesu decyzyjnego i przekazywania preferencji programowych i politycznych, które często dotyczą kierunków rozwoju, na poziom europejski. Skuteczność tego procesu oraz umiejętność przekonywania partnerów do swoich racji są zatem najważniejszymi warunkami prowadzenia efektywnej polityki rozwoju zarówno w wymiarze krajowym, jak i pozostałych wymiarach. W tej sferze od administracji wymagane są również inne od klasycznych umiejętności, jak np. przewidywanie trendów na przyszłość, zawieranie sojuszy, koordynowanie różnych działań na wielu polach, dobór kierunków rozwojowych i podejmowanie decyzji o dużej randze politycznej<sup>49</sup>. Często także oznacza przewagę profesjonalnie

---

<sup>46</sup> Unijna przestrzeń administracyjna (ang. *European Administrative Space*) – ukształtowana na podstawie współpracy między administracjami w Unii Europejskiej, dzieląca wspólne wartości, wywodzone m.in. z podstawowych cech systemów prawnych, norm traktatowych prawa unijnego, tradycji administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. EAS może być ujmowana jako normatywny program, fakt dokonany lub hipoteza – J.P.Olsen, *European search of political order: an institutional perspective*, Oxford University Press 2007, s. 252 i n.

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat m.in. J. Supernat *Europejska przestrzeń administracyjna* op.cit.; R. Grzeszczak *Władza wykonawcza...* op.cit. s. 89 i nast.

<sup>48</sup> H. Izdebski, M. Kulesza *Administracja publiczna*, op.cit., s. 103.

<sup>49</sup> Szerzej na ten temat m.in.: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej* red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.; J. Jakubek-Lalik *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej* w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik *Administracja i*

przygotowanych urzędników nad niekiedy tylko teoretycznie podejmującymi decyzje politykami<sup>50</sup>.

W wymiarze polityki europejskiej na jednym polu działalności spotykają się różne podmioty władzy publicznej o różnym statusie, a kwestia tych relacji (*intergovernmental relations*) pozostaje jednym z głównych wyzwań zarządzania publicznego. W większości dziedzin widoczne są związki i współzależności między podmiotami odpowiedzialnymi za sprawy publiczne na różnych poziomach zarządzania, a efektem tego zjawiska jest trend administracji kooperatywnej – opartej coraz szerzej na systemach sieciowych, w których każde ogniwo ma w danej skali swoją rolę do spełnienia i wszystko działa dzięki przepływowi informacji i współdziałaniu samodzielnych instytucji, zbudowanych i funkcjonujących według ustalonych dla całego systemu standardów i precyzyjnie ustalonych, spójnych procedur<sup>51</sup>.

Struktury i sposób funkcjonowania administracji muszą być dostosowane do jej funkcji, a stały wzrost zadań administracji powoduje rosnącą wielopodmiotowość i rozproszenie aparatu administracyjnego. Administracja dynamicznie się zmienia, staje coraz bardziej sieciowa, jej struktury są rosnąco skomplikowane i rozbudowane. Zmienia się także układ sił w administracji – z kostycznej, hierarchicznej struktury przeobraża się w płynny, sieciowy twór walczący z silosowymi naleciałościami i wprowadzający nowe metody zarządzania<sup>52</sup>. Z jednej strony mamy więc do czynienia z postępującą profesjonalizacją, czyli poszczególne elementy aparatu administracji mają coraz

---

zarządzanie publiczne, dz. cyt.; *Koordinacja polityk unijnych w Polsce* red. R. Mieńkowska-Norkiene, Warszawa 2009.

<sup>50</sup> J. Jakubek *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2008 nr 6(323).

<sup>51</sup> H. Izdebski, M. Kulesza *Administracja publiczna*, op.cit., s. 103.

<sup>52</sup> Ciekawą analizę administracji publicznej, ukazującą metaforycznie jej główne wyzwania cywilizacyjne, przedstawił Roman Batko: R. Batko, *Golem, Awatar, Midas, Złoty cielec. Organizacja publiczna w płynnej nowoczesności*, Warszawa 2013.

węższą specjalizację, a z drugiej ten skomplikowany system wymaga coraz sprawniejszej koordynacji, co jest obecnie jednym z największych wyzwań w obszarze funkcjonowania administracji publicznej.

W tej nowej rzeczywistości, szczególny nacisk należy położyć na procesy koordynujące skomplikowaną przedmiotowo i podmiotowo administrację publiczną. Polityka europejska jest tutaj polem szczególnym, gdyż angażuje wszystkie poziomy zarządzania publicznego i wymaga przełamywania hierarchicznych struktur administracyjnych na rzecz połączeń horyzontalnych, łatwiejszego przepływu informacji i rosnącej elastyczności.

## 2. EUROPEIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

---

Szeroko rozumiane pojęcie europeizacji używane jest przede wszystkim w kontekście wpływu integracji europejskiej na państwo członkowskie, a w szczególności na jego struktury, procesy i funkcje<sup>53</sup>. Proces ten odnosi się do oddziaływania Unii Europejskiej na systemy polityczne państw członkowskich, jak i implementację prawa unijnego do krajowych porządków prawnych oraz jej logiki postępowania. Z drugiej strony, oznacza także wpływ państwa członkowskiego, jego instytucji i polityk na instytucje i mechanizmy Unii Europejskiej. Państwo członkowskie występuje jako odbiorca unijnych norm i zasad, ale także nadawca

---

<sup>53</sup> Pojęcie europeizacji w kontekście administracyjnym można rozumieć szeroko, jako wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie i ich administracje (oraz *vice versa*), a także wąsko, jako europeizację prawa administracyjnego, czyli zjawisko jednostronnego oddziaływania porządku prawnego UE na prawo administracyjne państw członkowskich. W niniejszej pracy koncentruję się na szerokim rozumieniu europeizacji ze szczególnym uwzględnieniem dwustronności tego zjawiska, z zaakcentowaniem wpływu państw członkowskich na proces decyzyjny Unii Europejskiej.

swoich preferencji politycznych i współtwórca nowego porządku, który powstaje w procesie integracji<sup>54</sup>.

Europeizację można więc scharakteryzować jako wpływ procesów i instytucji Unii Europejskiej na państwa członkowskie, który ma charakter interaktywnego procesu, składającego się ze zjawisk programowanych zarówno odgórnie, jak i oddolnie, czyli projekcji i recepcji. Oba poziomy – unijny i krajowy – są rozpatrywane jako współzależne. Pobieranie polityk unijnych na poziom krajowy oraz ich efekty (*top-down*), co jest szczególnie odczuwalne w początkowej fazie członkostwa w UE, są zaledwie wstępem do brania udziału jako aktywny uczestnik w procesach decyzyjnych na arenie europejskiej, co skutkuje przenoszeniem pewnych procesów na poziom ponadnarodowy (*bottom-up*). Ponadto, Unia Europejska funkcjonuje jako proces, a nie stałe zjawisko, czyli nie można wyznaczyć jednoznacznej granicy jego początku, ani jego zakończenia. Można więc skonstatować, że europeizacja, jako rodzaj współzależności i wzajemnego wpływu, istniała przed oficjalną instytucjonalizacją Unii Europejskiej, jednak stała się bardziej dogłębna po formalnym utworzeniu Unii Europejskiej. Kluczowymi datami w tym procesie były 1 listopada 1993, kiedy wszedł w życie Traktat z Maastricht, oraz 1 grudnia 2009 roku, kiedy zaczął obowiązywać Traktat z Lizbony<sup>55</sup>. Europeizacja jest więc stopniowym procesem zmieniającym kierunek i kształt polityki do tego stopnia, że dynamika polityczna i

---

<sup>54</sup> Takie rozumienie europeizacji obecne jest w wielu opracowaniach politologicznych, np. K. Featherstone, C.M. Radaelli *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003; R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, nr 1; Ch. Knill, *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press 2001; F. Schimmelfennig, *Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance*, „Europe-Asia Studies” 2010; S. J. Bulmer, C. M. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy?*, Queen’s Papers on Europeanisation, No 1/2004; R. Mieńkowska-Norkiene (red.): *Koordinacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009; A. Paczeński, R. Riedel, *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo-Toruń-Wrocław 2010.

<sup>55</sup> Pojęcie europeizacji ma różne znaczenia i definicje, czasami bywa zastępowane pojęciami EU-izacja, czy integracja europejska, ma także różne definicje: historyczne, kulturowe i polityczne. Jednak integracja europejska zajmuje się głównie rozwojem polityk na szczeblu ponadnarodowym, podczas gdy europeizacja koncentruje się na konsekwencjach tego procesu dla państw członkowskich.



ekonomiczna Unii Europejskiej staje się częścią logiki organizacyjnej polityki krajowej i procesu jej tworzenia<sup>56</sup>.

Europeizacja odgórna oznacza koncentrowanie się na pobieraniu i recypowaniu wzorców z poziomu UE, a zmiany w zakresie polityki krajowej są interpretowane w kontekście wpływu UE. Państwo członkowskie w tym ujęciu głównie reaguje na zmiany w UE, a efekt końcowy procesu europeizacji to m.in. znacząca redystrybucja władzy pomiędzy podmioty na scenie krajowej (władzę wykonawczą, parlament i sądownictwo). Widoczny jest wpływ integracji europejskiej na zwiększenie kontroli rządów państw członkowskich nad sprawami krajowymi, z drugiej jednak strony UE wyposaża podmioty krajowe (jak np. regiony, grupy interesu) w niezależny dostęp do europejskich procesów politycznych, pozwalając im działać ponad głowami państw członkowskich.

Europeizacja oddolna koncentruje się na przesyłaniu i odwzorowywaniu preferencji dotyczących polityki krajowej na poziom europejski. Ma miejsce, gdy państwa zaczynają wpływać na kształt polityki UE w danym obszarze, a ich skuteczność w dużej mierze zależy od ich siły i potencjału – wtedy efekt końcowy jest zbieżny z preferencjami danego kraju. Istnieje negatywna zależność pomiędzy pobieraniem a przesyłaniem polityk publicznych, co sprawia, że stopień europeizacji jest trudniejszy do oceny. Niewątpliwie to państwa członkowskie i ich rządy są siłą napędową integracji europejskiej i tworzenia polityk publicznych, z drugiej jednak strony inne krajowe grupy interesu (organizacje biznesowe, związki zawodowe, regiony) także bywają sojusznikami organów ponadnarodowych (Komisji Europejskiej czy Trybunału Sprawiedliwości UE) w dążeniu do dalszej integracji.

---

<sup>56</sup> „An incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organisational logic of national logic of national politics and policy-making” - R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France* JCMS: “Journal of Common Market Studies” vol. 32 issue 1 s. 69–88, 1994.

Innym obliczem tego zjawiska jest przenoszenie polityk publicznych – poprzez kontakty i procedury międzyrządowe, administracje państw członkowskich także uczą się od siebie wzajemnie, co ułatwia im współdziałanie i osiąganie konsensusu. Przenoszenie tych wzorców ma miejsce zarówno w aspekcie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Przez polityki UE oraz procesy integracji europejskiej, jedna interpretacja krajowa zastępuje inną, a procesy wzajemnego uczenia się od siebie występują także pomiędzy samymi państwami członkowskimi, bez angażowania poziomu UE<sup>57</sup>.

Przenoszenie polityk pomiędzy państwami członkowskimi a UE oparte jest na „prawie miękkim”, które nie jest egzekwowalne, i w przeciwieństwie do „prawa twardego” nie niesie ze sobą sankcji za jego nieprzestrzeganie. Rozpowszechnianie wzorców w ramach procesów europeizacji oparte jest najczęściej na przekazywaniu „najlepszych praktyk” oraz internalizacji europejskich reguł postępowania do tego stopnia, że stają się niejako wrośnięte w system krajowy. Dochodzi do zjawiska „izomorfizmu instytucjonalnego”, w którym instytucje, które często ze sobą współpracują, upodabniają się do siebie<sup>58</sup>. W aspekcie krajowym, różne szczeble rządu stają się coraz bardziej zależne od siebie w procesie decyzyjnym UE, co np. zwiększa współpracę pomiędzy państwem i organizacjami pozarządowymi<sup>59</sup>.

Im mniejsza zbieżność pomiędzy procesami europejskimi i krajowymi, politykami i instytucjami, tym większy UE wywiera nacisk na państwa

---

<sup>57</sup> H. Kassim, *Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems* w: K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003.

<sup>58</sup> S. J. Bulmer, C. M. Radaelli, *The Europeanisation of National Policy?*, Queen's Papers on Europeanisation, No 1/2004.

<sup>59</sup> T. Risse, M.G. Cowles, J. Caporaso, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, w: T. Risse, M.G. Cowles, J. Caporaso (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, 2001, s. 1-20. Ciekawe ujęcie teoretyczne także: J. Buller, A. Gamble, *Conceptualizing Europeanization*. „Public Policy and Administration Special Issue Understanding the Europeanization of Public Policy“ Vol 17 No 2, 2002.

członkowskie w kwestii dostosowania ('niedopasowanie polityczne' i 'niedopasowanie instytucjonalne')<sup>60</sup>. Aby efekt europeizacji na gruncie krajowym był odczuwalny, polityka UE musi być w pewnym stopniu trudna do wprowadzenia na poziomie krajowym (przy niewielkiej różnicy i małym wysiłku implementacyjnym, wpływ UE jest niezauważalny), jednak zbyt duża odmienność rozwiązań europejskich i krajowych może prowadzić do inercji (państwa członkowskie opierają się zmianom i nie wprowadzają ich) lub, paradoksalnie, do rosnącego niedostosowania (np. zwiększenie interwencji państwa zamiast liberalizacji). Potencjał dla europeizacji polityki krajowej jest największy, gdy rządy państw członkowskich osiągną zgodę na temat polityki z powodu zbieżnych interesów<sup>61</sup>.

Pomimo braku zbieżności rozwiązań w poszczególnych administracjach państw członkowskich UE, wpływ uczestnictwa w strukturach Unii jest we wszystkich krajach głęboko widoczny. Zmienia się nie tylko układ instytucjonalny i kwestie formalne (jak obecność procedur koniecznych do koordynacji problematyki członkostwa w UE), ale przede wszystkim sposób funkcjonowania administracji. Dochodzi do przełamywania silosowego charakteru poszczególnych działów, w miejsce skostniałych struktur hierarchicznych pojawia się coraz więcej łączników o charakterze wertykalnym, a efekty działania administracji coraz trudniej zmierzyć li tylko z punktu widzenia przestrzegania prawa i wynikających z niego procedur postępowania. Rośnie waga elastyczności działań administracji i oczekiwanie aktywnych zachowań w ramach koordynowania spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej.

---

<sup>60</sup> T. A. Börzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration online Papers” (EIoP) Vol. 4 (2000) N°15.

<sup>61</sup> T. Risse, M.G. Cowles, J. Caporaso (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, 2001.

Omawiane wyżej rozumienie europeizacji jest ujmowane szeroko, systemowo, co jest konieczne dla analizy procesów koordynowania polityki wpływu państwa członkowskiego na proces decyzyjny Unii Europejskiej. Z węższego, ściśle prawnego punktu widzenia, należy jednak zauważyć, że istotą wpływania Unii Europejskiej na państwo członkowskie jest jednostronna (*top-down*) europeizacja prawa. Zjawisko to jest pewnym typem oddziaływania i relacji między prawem europejskim a prawem (wewnętrznym) państw europejskich, które można scharakteryzować w czterech typach takich relacji:

1. wertykalnym i jednostronnym oddziaływaniu prawa europejskiego na prawo państw europejskich,

2. wertykalnym i jednostronnym oddziaływaniu prawa państw europejskich na prawo europejskie,

3. poziomym i wielostronnym oddziaływaniu wzajemnym prawa państw europejskich,

4. oddziaływaniu prawa europejskiego na prawo państw pozaeuropejskich i ewentualnie organizacji międzynarodowych<sup>62</sup>.

Europeizacja występuje w tym kontekście w dwóch znaczeniach: jako przenikanie idei, koncepcji, myśli europejskiej do prawa państwa członkowskiego, oraz przenikanie prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. J. Jagielski definiuje europeizację prawa administracyjnego jako „trwający proces systematycznego wpływania prawa europejskiego, obejmującego nie tylko prawo wspólnotowe (unijne), lecz także prawo traktatowe (organizacji międzynarodowych konwencji), na kształt – formalny i merytoryczny – polskiego

---

<sup>62</sup> *System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Europeizacja Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 10-11.

porządku administracyjnoprawnego poprzez włączanie do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu własnych rozwiązań prawnych, przy równoczesnym uwzględnianiu odrębności specyfiki właściwej krajowym uwarunkowaniom”<sup>63</sup>. Europeizacja obejmuje więc nie tylko wpływ Unii Europejskiej, ale szerzej rozumianych struktur europejskich, jak chociażby Rada Europy czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W tym ujęciu do europeizacji nie zalicza się jednak wpływu państwa członkowskiego na procesy decyzyjne Unii Europejskiej, czyli oddolnego kształtowania prawa europejskiego z poziomu państw członkowskich UE na poziom organów UE.

Przedmiotem analiz w niniejszej rozprawie jest przede wszystkim proces koordynowania oddziaływania administracji państwa członkowskiego na procesy decyzyjne Unii Europejskiej, czyli na stanowienie prawa europejskiego. Jest to, jak zostało wykazane, szersza kategoria niż europeizacja prawa *sensu stricto*; biorąc udział w procesie decyzyjnym państwo członkowskie nie przekazuje wprost swoich norm prawnych, ale raczej pewne preferencje polityczne i priorytetowe wartości. Ponadto, stanowienie zasad, reguł i standardów europejskich następowało i nadal następuje z uwzględnieniem zasad i standardów, a w mniejszym stopniu konkretnych reguł, prawa państwa europejskiego lub kilku państw europejskich<sup>64</sup>. Koordynacji w administracji państwa członkowskiego podlega zaś szeroki aspekt wpływania na decydowanie/stanowienie prawa w Unii Europejskiej, a nie usiłowanie przenoszenia konkretnych norm prawnych z porządku krajowego na poziom europejski.

---

<sup>63</sup> J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, w: Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 37. O europeizacji prawa administracyjnego także: S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] M. Seweryński, Z. Hajna (red.), *Studia prawno-europejskie*, Łódź 2002.

<sup>64</sup> *System Prawa Administracyjnego, Tom 3, Europeizacja Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 16-17.

### 3. POJĘCIE KOORDYNACJI

---

Pojęcie koordynacji występuje zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i innych nauk – politologii, nauk o zarządzaniu, przy czym jego zakres zdaje się być przez nauki humanistyczne zakreślany szerzej niż w naukach prawnych. W opracowaniach dotyczących prawa administracyjnego pojęcie to stopniowo wraca do ściślejszego kręgu zainteresowania naukowców, w związku z omawianym także i w niniejszej rozprawie zjawiskiem administracji multicentrycznej i coraz bardziej intensywnego wykorzystania instrumentów niewładczych w powiązaniach organizacyjnych organów administracji<sup>65</sup>. Choć koordynacja występuje również jako element kierownictwa i nadzoru w prawie administracyjnym<sup>66</sup>, czyli może mieć wymiar władczy, jeśli prawo nadaje takie umocowanie i instrumenty, to w niniejszym ujęciu skupiam się głównie na uprawnieniach wykonywanych przez organy w stosunku do organów czy instytucji, które nie są im bezpośrednio organizacyjnie i służbowo

---

<sup>65</sup> Pojęcie koordynacji cieszyło się sporą uwagą doktryny w czasach PRL, aczkolwiek te opracowania należy traktować z należyтым dystansem i pamiętać o kontekście ustrojowym i organizacji administracji w tym okresie. W ujęciu T. Bocheńskiego, koordynacja oznacza wzajemne harmonizowanie, zaś istotne są uprawnienia koordynacyjne w formie: kontroli lub żądania informacji, kierowania wniosków do jednostki koordynowanej lub nadrzędnej, zwoływania wspólnych narad lub wymagania uzgodnienia decyzji lub prawa wydawania wiążących zarządzeń. Konieczne jest nadanie uprawnień organowi koordynacyjnemu względem jednostek koordynowanych, które umożliwiają harmonizowanie ich działalności z potrzebami wynikającymi z realizacji zadań organu koordynującego. Autorzy dokonują także wyróżnienia koordynacji wewnętrznej – względem jednostek podporządkowanych – gdzie uprawnienia wynikają z nadrzędności organu koordynującego. Uprawnienia względem jednostek niepodporządkowanych są znacznie węższe - koordynację można stosować w sposób wiążący tylko zgodnie z przepisem, który do tego upoważnia. - T. Bocheński, S. Gebert, J. Starościk, *Rady Narodowe. Ustrój i działalność*, Warszawa 1971, s. 511-512.

<sup>66</sup> Przykładem mogą być kompetencje wojewody – koordynacja pojawia się jako instrument do zapewnienia współdziałania wszystkich jednostek administracji rządowej i samorządowej, a także jako element zasady zwierzchnictwa – kierownictwo i koordynacja działalności jednostek zespolonych przez wojewodę oraz zapewnienie im skutecznego działania i odpowiedzialność za ich rezultaty- vide art. 22 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2015 r. poz. 525, 1960.

podporządkowane, zaś ich celem jest zharmonizowanie działalności tych jednostek<sup>67</sup>.

Również w ujęciu J. Zimmermanna, koordynacja oznacza przede wszystkim harmonizowanie działań. Co do zasady, łączy się z innymi układami organizacyjnymi - nie występuje samoistnie. Może dotyczyć działań już podjętych lub planowanych i występuje zarówno w układzie scentralizowanym, jak i zdecentralizowanym. Do najważniejszych form oddziaływania koordynacji zalicza: zapewnienie sprawnego przepływu informacji, harmonizowanie działań, uzgadnianie stanowisk<sup>68</sup>.

Od koordynacji Zimmermann odróżnia współdziałanie (przez politologów często używane jako synonim koordynacji)<sup>69</sup>. Przez współdziałanie autor rozumie więc zblizoną do koordynacji, ale występującą jedynie w układzie zdecentralizowanym. Do form współdziałania zalicza przede wszystkim te wprowadzane przez prawo ustrojowe – formuły ustawowe (na przykład współpraca kilku jednostek samorządu terytorialnego); a także wprowadzane przez prawo materialne (zgoda, uzgodnienie, porozumienie, opinia, wyrażenie stanowiska itp.). J. Zimmermann dokonuje rozróżnienia rodzajów współdziałania ze względu na moc wiążącą stanowiska organu współdziałającego (czasami może być ono również obowiązkowe) na wiążące (wtedy można przyjąć tezę o współkompetencji organów) oraz niewiążące. Wprowadza także koncepcję sieci organów administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej, między którymi występuje współdziałanie ze sobą odpowiednich organów z

---

<sup>67</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* w: M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 79-80.

<sup>68</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, op.cit.*, s. 183-184.

<sup>69</sup> Podobne rozróżnienie także w innych podręcznikach prawa administracyjnego, m.in. pod red. M. Wierzbowskiego (*op.cit.*), s. 82. Pojęcia współdziałania i koordynacji występują jednak czasem zamiennie, także w opracowaniach dotyczących materii prawa administracyjnego – *vide* M. Stahl *Akty współdziałania (koordynacji)* w: *System Prawa Administracyjnego. Tom 5, Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013 r., s. 357.

różnych dziedzin administracji publicznej, gdyż Unia Europejska nie dysponuje własnym aparatem administracyjnym w poszczególnych państwach. Organem centralnym jest w tym wypadku Komisja Europejska, tworząca daną sieć i koordynująca oraz kontrolująca jej działalność<sup>70</sup>.

Pojęcie koordynacji może więc być używane do określenia uprawnień wykonywanych przez organ w stosunku do organów czy instytucji, które nie są mu bezpośrednio organizacyjnie i służbowo podporządkowane. Są to jednostki bądź podległe innym organom, bądź ze swego założenia działające samodzielnie. Organ koordynujący ma jednak możliwość oddziaływania na instytucje koordynowane przy użyciu różnego rodzaju legalnych środków w celu zharmonizowania działalności tych jednostek<sup>71</sup>.

Z reguły przepisy określają, jakimi środkami oddziaływania (kompetencjami) dysponuje organ kontrolujący, nadzorujący czy koordynujący. Przepisy określają też cele sprawowania nadzoru, kontroli, koordynacji. Kryteriami sprawowania nadzoru, kontroli i koordynacji mogą być zgodność podjętego działania z przepisami prawa (legalność) albo (oraz) celowość, rzetelność i gospodarność. Organ kontrolujący, nadzorujący czy koordynujący może stosować tylko te środki oddziaływania, jakie przyznały mu przepisy, i tylko w celach określonych przez te przepisy. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy przepisy postanawiają, że jeden z organów „koordynuje” lub „nadzoruje” inną jednostkę – bez określenia jednak, jakie środki temu organowi przysługują. W takich przypadkach może on stosować tylko środki niewładcze<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, op.cit.*, s. 184.

<sup>71</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 80-82.

<sup>72</sup> *Ibidem*.



O ile pojęcie koordynacji wiąże się głównie z przepisami prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego, to pojęcie współdziałania ma wymiar głównie proceduralny<sup>73</sup>. Współdziałanie to powiązane postępowania co najmniej dwóch niezależnych od siebie organów, przy czym jeden z nich pełni rolę organu głównego (prowadzącego główne postępowanie w sprawie), a drugi rolę organu współdziałającego. Kompetencja do konkretnego działania organu współdziałającego aktualizuje się w przypadku wystąpienia konieczności rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przez organ główny i skierowaniu przez niego odpowiedniej informacji (wniosku) do organu współdziałającego<sup>74</sup>.

Niewątpliwie, skomplikowany charakter wielu zadań publicznych wymaga współdziałania coraz większej liczby podmiotów w formie uzgodnień, zgód, opinii, stanowisk. Te akty współdziałania mają charakter otwarty i kompleksowy, a ich podstawową wspólną cechą jest cel działania, jakim jest harmonizowanie wykonywania zadań publicznych przez różne podmioty<sup>75</sup>. Zakresem współdziałania obejmowana jest sfera wewnętrzna administracji państwowej, sfera szerzej rozumianej administracji publicznej, sfera współdziałania tej administracji z podmiotami niepublicznymi wykonującymi zadania publiczne, a także sfera zewnętrzna – współpracy w sferze współdomeny z podmiotami prywatnymi<sup>76</sup>.

W ujęciu M.A. Waligórskiego, celem działalności koordynacyjnej jest zharmonizowanie działań różnych jednostek dla osiągnięcia zamierzonych celów, w którym biorą udział podmiot koordynujący (posiadający pewną nadrzędność lub uprawnienia władcze) i podmioty koordynowane. Tę nadrzędność można rozumieć

---

<sup>73</sup> Jak wspomniano, pojęcia współdziałania i koordynacji mogą występować czasem zamiennie: M. Stahl *Akty współdziałania (koordynacji)* w: *System Prawa Administracyjnego*, op.cit., s. 357.

<sup>74</sup> M. Wierzbowski, M. Grzywacz, J. Piecha, *Współdziałanie*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, op.cit., s. 82.

<sup>75</sup> M. Stahl, w: *System Prawa Administracyjnego. Tom 5*, op.cit., s. 358.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

jako podporządkowanie organizacyjne innemu organowi (koordynacja odbywa się w ramach tego podporządkowania i wykorzystując kompetencje posiadane z tytułu hierarchicznego podporządkowania lub nadzoru), natomiast w układach niezależności organizacyjnej nie można korzystać z kompetencji władczych, a zsynchronizowanie działań odbywa się np. za pomocą umów czy porozumień niezależnych podmiotów<sup>77</sup>. W sferze zewnętrznej, gdy dotyczy obywatela, koordynacja powinna być więc przewidziana ustawą; w wewnętrznej wystarczy ogólna norma kompetencyjna<sup>78</sup>. M.A. Waligórski zauważa także, że metoda administrowania przez koordynowanie będzie coraz częściej stosowana w miarę wzrostu liczby wyspecjalizowanych instytucji i komplikowania się struktury organizacyjnej aparatu administracyjnego, a także wzrostu samodzielności działania ogniw tego aparatu w wyniku decentralizacji<sup>79</sup>.

Ciekawe ujęcie prezentuje ponadto E. Knosala, pojęcie koordynacji łącząc z układem kierownictwa funkcjonalnego – w przeciwieństwie do układu kierownictwa instytucjonalnego<sup>80</sup>. Podstawowym zadaniem tego układu jest integracja rozdrobnionej struktury administracji publicznej z punktu widzenia realizacji pewnych nadrzędnych, wspólnych celów. Prawna istota koordynacji (gospodarczej) zawiera się w trzech grupach poglądów:

1. Koordynacja to uzgodnienie działań odpowiednich jednostek koordynowanych przez jednostki koordynujące, które pozostają w pozycji wyższej,

2. Koordynacja oznacza uzgodnienie działania jednostek wyposażonych w pewną samodzielność,

---

<sup>77</sup> M.A. Waligórski, *Koordynacja w administracji publicznej*, dz, cyt., s. 316.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s.317.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 325.

<sup>80</sup> E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 31 i nast.

3. Koordynacja w rozumieniu prawnym, gdzie między podmiotami koordynowanymi a koordynującymi nie istnieje podległość organizacyjna – podmiot koordynowany znajduje się poza układem organizacyjnym<sup>81</sup>.

Pojęcie koordynacji jest więc pojęciem wieloznacznym, które szczególnie w ostatnich latach dynamicznie się rozwija, zarówno w zakresie form koordynacji, jak i rozwoju prawa administracyjnego jako dyscypliny. Koordynacja może być rozumiana jako odrębna forma prawna, choć taka klasyfikacja nie jest pozbawiona kontrowersji<sup>82</sup>. W literaturze występuje także pogląd, że istniejąca regulacja prawna nie daje podstaw do wyodrębnienia koordynacji jako spójnej konstrukcji prawnej<sup>83</sup>. Osobiście przychylam się bardziej do celowościowego ujmowania pojęcia koordynacji, czyli osiągania efektu harmonizującego działalność jednostek pozostających względem siebie w różnych układach organizacyjnego podporządkowania (często od siebie niezależnych), a jej wynikiem ma być przede wszystkim sprawny przepływ informacji pomiędzy różnymi organami administracji i uwspólnienie prezentowanego na forum Unii Europejskiej stanowiska krajowego.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 32-33.

<sup>82</sup> M.A. Waligórski, *Koordynacja w administracji publicznej*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 315-325; Ten sam autor: *Koordynacja – sposób administrowania czy prawna forma działania administracji*, w: J. Boć. A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

<sup>83</sup> J. Jeżewski *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasad prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited 2004, s. 45.

Konsekwencją członkostwa państwa w Unii Europejskiej są nie tylko standardy, które państwo musi przyjąć, aby dostosować się do systemu decyzyjnego UE, ale także konkretne rozwiązania w zakresie prawa, procedur i instytucji. Część z tych wyzwań pokrywa się z zadaniami wynikającymi z prowadzonej przez państwo polityki zagranicznej i używa podobnych mechanizmów decyzyjnych, jednak prowadzenie polityki europejskiej jest specyficzne i w wielu momentach wymaga innych działań i odmiennego podziału kompetencji niż ten przyjmowany w klasycznej polityce zagranicznej. Integracja europejska staje się dla państwa członkowskiego Unii Europejskiej sposobem uprawiania zarówno polityki międzynarodowej jak i wewnętrznej<sup>84</sup>. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej nastąpiło nieuchronne przegrupowanie hierarchii celów polskiej polityki zagranicznej, a także wprowadzenie nowej kategorii – polityki europejskiej, niebędącej (już) polityką zagraniczną, jak i potrzeba definiowania własnych celów w Unii Europejskiej: „co chcemy osiągnąć, co jest możliwe do osiągnięcia i jakimi środkami”<sup>85</sup>.

Klasyczna definicja polityki zagranicznej ujmuje ją jako zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia (tworzeniu i sprzyjaniu relacji oraz sytuacji korzystnych, zapobieganiu i

---

<sup>84</sup> P. Tosiek, *Polityka europejska Niemiec w XXI wieku w świetle liberalnej teorii międzyrządowej*, Warszawa 2013, s. 6.

<sup>85</sup> Wystąpienie Andrzeja Olechowskiego w: *Polska polityka europejska – cele i możliwości*, Materiały z konferencji zorganizowanej 28 października 2004 r. przez Instytut Spraw Publicznych przy współpracy Klubu Weimarskiego i Fundacji im. Friedricha Naumanna, Warszawa 2004, s.15.

usuwaniu sytuacji niekorzystnych)<sup>86</sup>. Tymczasem pojęcie “zagraniczności” określa to, co złożone z innych państw, podmiotów do nich należących lub przez te państwa współtworzonych czy rejestrowanych oraz ze wszystkiego, co z ich istnieniem w szczególny sposób jest związane<sup>87</sup>. Członkostwo w Unii Europejskiej i współtworzenie tej organizacji tworzy zaś nowy paradygmat dla rozumienia polityki zagranicznej i wewnętrznej – wprowadzając pośrednią kategorię polityki europejskiej.

Zakres przedmiotowy polityki europejskiej określa art. 13 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej<sup>88</sup>, zaliczając do działu członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej sprawy:

1. udziału organów administracji rządowej w pracach organów Unii Europejskiej;
2. działalności informacyjnej i edukacyjnej służącej rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej oraz polityce Rady Ministrów w tej dziedzinie;
3. zgodności polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej oraz ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
4. przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;

---

<sup>86</sup> R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, (red.) E. Haliżak, R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 112.

<sup>87</sup> R. Stemplowski *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej, Tom 1*, Warszawa 2007, s. 84.

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2016 r. poz. 543, 749, 1020, 1250.

## 5. zatrudnienia obywateli polskich w instytucjach i agendach Unii Europejskiej.

Katalog ustawowy precyzuje zatem zakres spraw należących do przestrzeni polityki europejskiej, które można podzielić na trzy grupy: relacje proaktywne (udział w procesie decyzyjnym UE, promowanie zatrudniania polskich obywateli w UE), relacje reaktywne (administracja wykonująca zadania wynikające z członkostwa, zgodność polskiego prawa z prawem UE, obsługa postępowań sądowych) oraz kwestie informacyjne związane z integracją europejską<sup>89</sup>.

Dodatkowo art. 13 ust. 2 precyzuje, że minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (...) opracowuje strategię „polityki Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej” oraz inicjuje i opracowuje dokumenty rządowe związane z udziałem w pracach organów Unii Europejskiej lub opiniuje je pod względem zgodności z tą strategią.

Polityka europejska państwa członkowskiego UE oznacza więc politykę tego państwa wobec Unii Europejskiej, czy też sprawy związane z członkostwem państwa w UE, i w takim rozumieniu posługuję się tym pojęciem w niniejszej pracy<sup>90</sup>. Rozumienie polityki europejskiej oraz jej mechanizmów jest więc ściśle uzależnione od specyfiki członkostwa w Unii Europejskiej: z jednej strony Unia

---

<sup>89</sup> Klasyfikacja własna autorki.

<sup>90</sup> Większość autorów piszących o polityce europejskiej państw członkowskich nie definiuje pojęcia polityki europejskiej, najwyraźniej uznając za oczywiste, że chodzi o kwestie związane z członkostwem analizowanego państwa w Unii Europejskiej – *vide m.in.* P. Tosiek, *Polityka europejska Niemiec w XXI wieku w świetle liberalnej teorii międzyrządowej*, Warszawa 2013; K. Zuba, *Europejska polityka Polski*, Tom 1 Numer 1, Opole 2015 r.; *Polska polityka europejska – cele i możliwości*, Materiały z konferencji zorganizowanej 28 października 2004 r. przez Instytut Spraw Publicznych przy współpracy Klubu Weimarskiego i Fundacji im. Friedricha Naumanna, Warszawa 2004; S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004. Wyjątkiem jest próba konceptualizacji tego pojęcia przez R. Mieńkowską-Norkiene, podsumowującą przegląd koncepcji polityki europejskiej określeniem “wszystkie zagadnienia związane z członkostwem państwa w Unii Europejskiej” – R. Mieńkowska-Norkiene, *Efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Model teoretyczny, ewaluacja i rekomendacje*, Warszawa 2013, s. 73.

Europejska jest organizacją międzynarodową i odrębnym podmiotem (osobą prawną) stosunków międzynarodowych, czyli podmiotem zewnętrznym w rozumieniu prawa międzynarodowego, do którego należałoby stosować mechanizmy polityki zagranicznej. Z drugiej jednak strony, członkostwo w Unii oznacza specyficzną, wielopoziomą więź i oznacza tak naprawdę współuczestnictwo państwa członkowskiego w ponadnarodowych procesach decyzyjnych i kształtowaniu polityk UE, które stają się politykami wewnętrznymi wszystkich państw członkowskich. Z tego punktu widzenia, polityka europejska jest polityką wewnętrzną państwa członkowskiego i polega na kształtowaniu relacji pomiędzy poszczególnymi organami władzy publicznej – na poziomie UE i państwa członkowskiego. W kwestiach polityki europejskiej nachodzą więc na siebie mechanizmy typowe dla polityki zagranicznej, wewnętrznej, gospodarczej, rolnej, finansowej, etc. Proces integracji zachodzi również na różnych poziomach: rządowym, fachowym, ministerialnym, regionalnym, etc.

Polityka europejska w aspekcie materialnym to zadania, priorytety, założenia, które stawia przed sobą rząd państwa członkowskiego. W aspekcie formalnym składają się na nią procedury, sposoby podejmowania decyzji, kanały informacyjne, etc. Dopiero przy sprawnie funkcjonującym aparacie administracyjnym obsługującym sprawy związane z członkostwem można mówić o sukcesach w udziale w kształtowaniu polityki UE. Przyporządkowanie mechanizmów decyzyjnych w administracji do obszaru polityki europejskiej a nie zagranicznej jest kwestią kluczową, związaną z innymi sposobami działania i rozumowania, innymi mechanizmami do podejmowania działań.

Co ciekawe, Ministerstwo Spraw Zagranicznych w kontekście polskiej polityki europejskiej używa zdystansowanego pojęcia „Polityka zagraniczna Polski

w procesie integracji Polski z Unią Europejską”<sup>91</sup>. Na stronie internetowej często używa się także pojęcia „polityka (Polski) w UE”<sup>92</sup>, choć sama misja Ministerstwa Spraw Zagranicznych została sformułowana jako: „Polsce – służyć, Europę – tworzyć, Świat – rozumieć”<sup>93</sup>, czyli zakłada współtworzenie struktur i procesów Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia państwa członkowskiego, zagadnienia prawne dotyczące UE nie należą więc jedynie do problematyki polityki zagranicznej, czyli prawa międzynarodowego. Także mechanizmy typowe dla dyplomacji są w przypadku obsługi członkostwa niewystarczające – jako państwo działające wewnątrz pewnego mechanizmu organizacyjnego, same umiejętności współpracy międzyrządowej nie zawsze są wystarczające. Unia Europejska w coraz większej liczbie dziedzin przyjmuje mechanizmy decyzyjne charakterystyczne dla trybu wspólnotowego, który nie jest tożsamy z polityką zagraniczną<sup>94</sup>. Co więcej, członkostwo w Unii Europejskiej zakłada integrację całej struktury państwa (na szczeblu rządu, ale także samorządu i organizacji społecznych) z innymi państwami członkowskimi oraz z instytucjami unijnymi. Ten swoisty „tryb federalizacji” wymaga więc przyjęcia specyficznych rozwiązań zarówno w kwestiach reprezentacyjnych, jak i uczestnictwa aparatu administracyjnego państwa w skomplikowanych procesach decyzyjnych.

Sposób wypełniania zobowiązań członkowskich pozostaje w gestii państw, jednak system decyzyjny przyjęty przez Unię Europejską stwarza uwarunkowania

---

<sup>91</sup> Tak zatytułowany jest zakres Bibliografii tematycznej Biblioteki Europejskiej MSZ z 2014 r. – <https://www.msz.gov.pl/resource/82a9f3c9-eee2-47ee-9067-bf17b878f3ff:JCR>. Termin o tyle ciekawy, że przez „integrację Polski z UE” można rozumieć okres przedakcesyjny, ewentualnie krótko po akcesji, tymczasem Polska jest pełnoprawnym członkiem UE od maja 2004 r., więc należy raczej mówić o polityce względem członkostwa w UE.

<sup>92</sup> [https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz\\_w\\_mediach/minister\\_waszczykowski\\_nie\\_zmienimy\\_polityki\\_w\\_ue](https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/minister_waszczykowski_nie_zmienimy_polityki_w_ue) (dostęp listopad 2016 r.).

<sup>93</sup> Strona główna [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl).

<sup>94</sup> Szerzej na ten temat w rozdziale II.



przyjmowanych na poziomie krajowym rozwiązań. Aby skutecznie brać udział w procesie decyzyjnym i próbować wpływać na kształt rozstrzygnięć Unii Europejskiej, trzeba przede wszystkim dobrze zrozumieć i zinternalizować zasady kierujące procedurami podejmowania decyzji w UE, a także ukształtować system krajowy w sposób jak najbardziej odpowiadający specyfice UE. Wśród czynników, które trzeba uwzględnić przy projektowaniu krajowego systemu koordynowania polityki europejskiej, jest przede wszystkim terminowość wyrażanego stanowiska (dostosowanie do kalendarza obrad organów UE), forma przyjmowanego stanowiska na poszczególnych szczeblach debaty Rady (od szczegółu do ogółu) i konieczność zapewnienia efektywnych kanałów komunikacyjnych pomiędzy ministerstwami krajowymi, Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli oraz innymi uczestnikami procesu<sup>95</sup>.

Nie jest więc jednoznaczne, jak definiować politykę europejską; osobiście przychylam się do poglądu, że leży ona na pograniczu polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej państwa, więc do swojej skuteczności potrzebuje skutecznych mechanizmów z obu tych dziedzin<sup>96</sup>. Można postawić tezę, że w Polsce cały czas nieprawidłowo rozumie się politykę europejską<sup>97</sup>. Interpretowana jest jako polityka zagraniczna, tymczasem filozofia jej uprawiania i aspekty które są przez nią kształtowane wywodzą się z zupełnie innych założeń. Problem ten może być pozostałością po okresie

---

<sup>95</sup> T. Kołodziej *Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską* w: G. Rydlewski (red.) *Decydowanie publiczne*, Warszawa 2011. Szerzej na ten temat w rozdziale III.

<sup>96</sup> Na problem zatarcia granicy między polityką zagraniczną i krajową, inherentny dla krajowych procesów koordynacji polityki europejskiej, wskazują m.in. A. Nowak-Far i A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 138.

<sup>97</sup> Polityka europejska państwa członkowskiego ma złożony wymiar i działania w jej zakresie podejmuje się zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej. W jej skład wchodzi kwestie zarówno polityczne, jak np. traktatowe, ustrojowe czy dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak i – w przewadze – techniczne, wymagające daleko idącego zaangażowania poszczególnych ministerstw merytorycznych. W polskim systemie wciąż utożsamiana jest jednak bardziej z polityką zagraniczną niż wewnętrzną, o czym świadczy m.in. dominująca rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych w jej koordynowaniu, zamiast np. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

przedakcesyjnym, gdy UE była aktorem zewnętrznym, który za pomocą nakazów i poleceń sterował przemianami w polskiej administracji<sup>98</sup>, w nagrodę obiecując członkostwo<sup>99</sup>. Jednak po kilkunastu latach od akcesji czas najwyższy na zmianę sposobu myślenia i przewartościowanie postrzegania polityki europejskiej jako części polityki wewnętrznej państwa, która posiada pewne aspekty i mechanizmy zaczerpnięte z repertuaru polityki zagranicznej.

Zobowiązania wynikające z członkostwa, aby były realizowane w sposób efektywny, winny być udziałem całej struktury administracji państwa – inaczej niż planowanie i przeprowadzanie ofensywy dyplomatycznej, będącej domeną ministerstwa spraw zagranicznych i najwyższych organów państwowych. Również aparat polityki zagranicznej, czyli mechanizmy dyplomatyczne, wykwalifikowany personel o przygotowaniu ogólnym, ma inną specyfikę niż aparat potrzebny do obsługi polityki europejskiej. W tym przypadku zaangażowana jest cała administracja, a największy ciężar gatunkowy spoczywa na precyzyjnie wykwalifikowanych merytorycznie urzędnikach, pracujących w poszczególnych ministerstwach i przygotowanych do prowadzenia specjalistycznych negocjacji w grupach roboczych UE<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Zjawisko „uwarunkowywania” obszernie opisała H. Grabbe: *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan 2006.

<sup>99</sup> Powody mogą być także bardziej prozaiczne, lub mieć charakter organizacyjny – umiejscowienie ośrodka koordynującego politykę europejską w Ministerstwie Spraw Zagranicznych może być związane z tym, że MSZ dysponuje w większym stopniu profesjonalnymi kadrami znającymi języki obce i przygotowanymi do bilateralnej i multilateralnej współpracy międzynarodowej niż np. Kancelaria Premiera.

<sup>100</sup> Szerzej o tym w rozdziale IV.

Jak wspomniano już wcześniej, we współczesnej administracji mamy do czynienia z synergicznym oddziaływaniem współwystępujących czynników: rozrostu struktur administracyjnych, ich specjalizacji i koordynacji, koniecznej dla zapewnienia efektywności działań. W wielkich i rozbudowanych mechanizmach koordynacja staje się receptą na rozdrobienie kompetencji, a przede wszystkim wiedzy eksperckiej z powodu koniecznej i coraz dalej idącej specjalizacji<sup>101</sup>. Skuteczna koordynacja jest także niezbędna dla realizacji celów nadrzędnych, czyli prowadzenia spójnej polityki państwa i konsekwentnego zabiegania o wpływ na decyzje Unii Europejskiej.

Postępująca specjalizacja w krajowej administracji jest więc poniekąd wymuszona przez przynależność do Unii Europejskiej i występuje we wszystkich państwach członkowskich<sup>102</sup>. Można ją uznać za jeden z istotniejszych przejawów europeizacji administracji publicznej. Europeizacja pogłębia się tym bardziej, o ile występują podobne, powtarzające się problemy, dotyczące wszystkich państw członkowskich, a także wspólne zadania i obowiązki wynikające z udziału w procesie decydowania<sup>103</sup>.

Koordynacja polityk europejskich dotyczy dwóch różnych płaszczyzn: 1. uzgadniania wspólnego stanowiska na poziomie krajowym, które następnie jest reprezentowane w instytucjach na poziomie europejskim, oraz 2. wdrażania europejskiego prawa do prawa krajowego. Ten pierwszy rodzaj koordynacji jest

---

<sup>101</sup> Bouckaert G., Guy Peters B., Verhoest K., *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan 2010, s. 3-13.

<sup>102</sup> Choć oczywiście nie jest to jedyne wytłumaczenie – przede wszystkim współczesna administracja państwa realizuje coraz więcej zadań o coraz większym stopniu skomplikowania, co prowadzi do nieuchronnego jej rozrostu i koniecznej specjalizacji poszczególnych komórek organizacyjnych.

<sup>103</sup> Szerzej na ten temat: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, dz. cyt.

nazywany w literaturze przedmiotu koordynacją „w górę”, ten drugi natomiast koordynacją „w dół”<sup>104</sup>.

W ujęciu A. Nowaka-Fara, administracja państwa członkowskiego Unii Europejskiej funkcjonuje w relacjach z UE w czterech sferach. Owe sfery relacyjne to obszary działania państwa, w których – w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej – administracja publiczna wchodzi w stosunki z jej instytucjami i organami, które są na tyle istotne, że wymagają od niej podjęcia określonych działań legislacyjnych lub materialno-technicznych, co z kolei implikuje konieczność zapewnienia określonych dostosowań natury instytucjonalno-organizacyjnej<sup>105</sup>.

Doświadczenie administracji publicznych państw członkowskich wskazuje, że relacyjne obszary koordynacji są powiązane ze sobą i nie pozwalają się funkcjonalnie wyraźnie rozdzielić. Te sfery to:

1. implementacyjna – w ramach której zasadniczą funkcją aparatu państwowego jest zapewnienie prawidłowego wykonywania *acquis* Unii Europejskiej na gruncie krajowym,
2. kooperacyjno-negocjacyjna – w ramach której zasadniczą funkcją aparatu państwowego jest efektywne i wydajne formułowanie stanowisk krajowych w sprawach będących przedmiotem decyzji w gremiach decyzyjnych UE,
3. legitymizacyjna – w ramach której zasadniczą funkcją państwa jest zapewnienie demokratycznego wsparcia dla stanowisk prezentowanych w ramach gremiów podejmowania decyzji w UE (tj. już w sferze kooperacyjno-negocjacyjnej),

---

<sup>104</sup> R.Mieñkowska-Norkiene, *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, dz. cyt., s. 19.

<sup>105</sup> A. Nowak-Far, *Koncepcja sfer relacyjnych – stosowanie i podstawowe parametry oceny*, Przegląd Europejski 2005, nr 10, s. 80–105.

4. litygacyjna – w ramach której państwo zapewnia prawidłową koordynację obrony swoich interesów w kontekście jakiegokolwiek postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>106</sup>.

Wyróżnienie tych sfer relacyjnych wynika z samej natury funkcjonowania państwa w Unii Europejskiej: w UE jest ono uczestnikiem procesu podejmowania decyzji, również takich na mocy których przyjmowane są akty prawne UE. W ramach tego procesu, państwo formułuje stanowiska, które muszą być właściwie legitymowane z punktu widzenia jego własnych rozwiązań ustrojowych. Ma także obowiązek zapewnienia pełnego i zgodnego z intencją prawodawcy stosowania prawa Unii, a także występuje w ramach sądownictwa unijnego jako strona biernie bądź czynnie legitymowana w postępowaniach o naruszenie prawa unijnego, jak również jako strona skarżąca w postępowaniach o stwierdzenie nieważności aktów prawnych przyjmowanych przez instytucje i organy UE oraz w skargach na bezczynność instytucji Unii<sup>107</sup>. Jednym z podstawowych działań państw członkowskich UE realizujących zasadę lojalnej współpracy jest zapewnienie przez nie odpowiedniego udziału w pracach instytucji i organów UE. W większości przypadków obowiązek ten jest realizowany przez administrację publiczną owych państw. W szczególności gremia przygotowujące decyzje Rady UE (tzw. grupy i komitety robocze, jak również COREPER – tj. Komitet Stałych Przedstawicieli) są obsadzone przez przedstawicieli delegowanych przez te administracje publiczne, o czym szerzej jest mowa w rozdziale IV niniejszej rozprawy.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> A. Nowak-Far, *Prawo administracyjne Unii Europejskiej* w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, op.cit., s. 64-66.

Determinantem właściwego doboru modelu koordynacji jest efektywność przyjętych rozwiązań, gwarantująca, iż cała administracja będzie mówić na forum instytucji europejskich „jednym głosem”, co nie dopuści m.in. do sytuacji przyjęcia niekorzystnych dla danego państwa decyzji<sup>108</sup>. Ewolucyjne zmiany, jakie następują w administracjach państw członkowskich widoczne są również poprzez podwyższanie kompetencji zwiększonej kadry urzędniczej, zajmującej się sprawami europejskimi, działania mające na celu polepszenie koordynacji działań między różnymi podmiotami, celem m.in. zagwarantowania dobrego obiegu informacji i czytelnych procedur podejmowania efektywnych decyzji<sup>109</sup>.

Model koordynowania polityki europejskiej państwa członkowskiego ocenia się według różnych, także pozaprawnych kryteriów, jak racjonalność, efektywność, unikanie konfliktów, czy tradycja ustrojowa. „Pojemność administracyjna” lub „zdolność administracyjna” (*administrative capacity*<sup>110</sup>) to jedno z ważniejszych pojęć w analizowaniu przystosowania administracji państw członkowskich i kandydujących do wypełniania zadań wynikających z udziału w procesie decyzyjnym UE. Efektywne wykorzystanie mechanizmów kreowania polityki europejskiej, dostosowanych do praktyki funkcjonowania administracji rządowej, jest podstawową umiejętnością oczekiwaną od państwa członkowskiego.

Jak wynika z powyższych rozważań, przestrzeń koordynacji polityki europejskiej może zostać zakreślona bardzo szeroko i dotyczyć zarówno aspektów wpływu na proces decyzyjny UE, prawidłowej implementacji prawa UE, oraz

---

<sup>108</sup> R. Hykawy, *Koordynacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE*, Biuletyn Analiz UKiE nr 9, maj 2002 s. 121.

<sup>109</sup> J. Miecznikowska, *Unia Europejska a problem koordynacji polityk unijnych – europeizacja administracji publicznej państw członkowskich*, w: R. Mieñkowska-Norkiene (red.): *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009, s.44.

<sup>110</sup> „Zdolność administracyjna” pojmowana jest jako zdolność do dostarczania usług publicznych (*delivery capacity*), do regulowania (*regulatory capacity*), do koordynowania (*coordination capacity*) oraz do analizowania (*analytical capacity*): *The Governance Report 2014: Administrative capacities*, Oxford Univeristy Press 2014.

innych kwestii związanych z wielopoziomowym funkcjonowaniem w strukturach organizacyjnych UE. W niniejszej pracy celowo skupiam się na koordynacji wpływu polskiej administracji na politykę Unii Europejskiej, czyli koordynacji „w górę”, dotyczącej działań podmiotów administracji publicznej Polski jako kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Koordynacja w tym ujęciu jest realizowana przez podmioty za pomocą udostępnionych im przez prawo narzędzi, a ma ona doprowadzić do osiągnięcia możliwie wysokiego poziomu efektywności realizacji określonych interesów przez nich reprezentowanych. Wybór tej perspektywy jest zdeterminowany zarówno polem badawczym zakreślonym w rozdziale wstępnym, jak i przekonaniem, że efektywne ukształtowanie procesu współuczestnictwa w decydowaniu UE jest zadaniem znacznie bardziej skomplikowanym i wymagającym, niż realizacja biernych obowiązków wynikających z członkostwa w UE<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Nie umniejszając wagi skutecznej i terminowej implementacji prawa unijnego, czy też fachowej obsługi postępować przed unijnym wymiarem sprawiedliwości, które niewątpliwie również stanowią duże wyzwanie koordynacyjne i merytoryczne.

## ROZDZIAŁ II

### ADMINISTRACJA RZĄDOWA W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

---

#### 1. UNIA EUROPEJSKA JAKO WYZWANIE DLA KRAJOWEJ ADMINISTRACJI

---

Członkostwo w Unii Europejskiej jest częścią szerszego procesu decentralizacji zarządzania publicznego, czyli radykalnego osłabienia roli politycznego centrum (organów władzy wykonawczej) w zarządzaniu publicznym<sup>112</sup>. W ramach tego procesu dochodzi do przekazania elementów władzy publicznej z poziomu państwowego na poziomy ponadnarodowy i wewnątrzkrajowy, w tym samorządowy. W praktyce oznacza to rozproszenie kompetencji skoncentrowanych tradycyjnie na poziomie państwa na wiele szczebli, funkcjonujących według różnych zasad.. Dochodzi do zmiany tradycyjnej, hierarchicznej konstrukcji administracji publicznej, szczególnie w świetle równoległego występowania procesów globalizacji i integracji europejskiej oraz regionalizacji. Część władztwa publicznego jest przejmowana przez podmioty niezależne od administracji rządowej, co zmniejsza jej wpływ na całokształt zarządzania sprawami publicznymi i powoduje rozmycie odpowiedzialności. Pojawiają się także problemy z koordynowaniem działań decydentów na różnych szczeblach zarządzania publicznego oraz osiągnięciem celów wymagających zgodnego działania wielu niezależnych podmiotów. W warunkach członkostwa w UE trudniej jest egzekwować efekty prowadzenia

---

<sup>112</sup> B. G. Peters, *Dwie wizje rządzenia decentralizacją i recentracją procesów rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 1, s. 111-112.



polityk publicznych od rządu i administracji rządowej. Dochodzi bowiem do przekazania wykonywania części kompetencji państwa do strukturom ponadnarodowym, w których rząd jest współdecydentem, a nie wyłącznym twórcą polityk publicznych. Nowa logika multicentrycznego systemu podejmowania decyzji, w którym rząd krajowy jest jednym z ogniw – co prawda najważniejszym, ale nie jedynym – nie zawsze jest czytelna dla zwolenników klasycznych teorii państwowości.

Unia Europejska, jako organizm ponadpaństwowy, posiada wiele cech, które prezentują trudności i wyzwania dla administracji państw członkowskich:

- jest strukturą płynną, wieloznaczną i hybrydową, złożoną z różnych zasad, słabo skoordynowaną, wciąż ewoluującą,
- procesy decyzyjne w UE mają charakter zamknięty, impulsy do działania pochodzą z wielu źródeł, partycypuje w nich wielu uczestników o różnym charakterze i różnych interesach (oprócz przedstawicieli państw członkowskich także władze regionalne i samorząd, lobbyści etc.),
- UE jest instytucjonalnie i proceduralnie bardzo złożona, nie występuje konstytucyjny podział władzy oraz odpowiedzialności, procedury legislacyjne są długotrwałe i złożone, zróżnicowane pod względem obszaru polityki, wymagające stosowania zróżnicowanych strategii,
- cechuje ją wysoki stopień fragmentaryzacji instytucjonalnej oraz gęstości organizacyjnej, wielość dodatkowych ciał obsługujących instytucje, komitetów, grup roboczych etc., co powoduje że bardzo trudno na bieżąco z kontrolować owe instytucje,
- polityki europejskie traktuje się sektorowo, rozdzielając różne zagadnienia, szczególnie sprawy ogólne (traktatowe, kompetencyjne, stosunki zewnętrzne, rozszerzenie) oraz techniczne (regulujące,

redystrybucyjne, dystrybucyjne), w każdym z nich występuje inna logika działania<sup>113</sup>.

Członkostwo w Unii Europejskiej zakłada koordynację pracy struktur państwowych zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i na zewnątrz - z innymi państwami członkowskimi oraz z instytucjami unijnymi. W celu osiągnięcia efektywnych mechanizmów współdziałania przyjmuje się specyficzne rozwiązania zarówno w kwestii reprezentacji państwa członkowskiego, jak i uczestnictwa krajowej administracji w skomplikowanych procesach decyzyjnych. Konieczność skutecznej koordynacji polityki europejskiej wynika przede wszystkim z tego, że administracja działa w warunkach zarządzania wielopoziomowego<sup>114</sup>. W obszarze polityki europejskiej nachodzą bowiem na siebie mechanizmy typowe dla polityki zagranicznej, wewnętrznej, gospodarczej, rolnej, finansowej itd. Proces integracji zachodzi ponadto na różnych poziomach: rządowym, fachowym, ministerialnym, regionalnym. Już członkostwo jest wielkim wyzwaniem dla administracji krajowej, a dodatkowo rozwój ustrojowy UE zobowiązuje państwa członkowskie do dostosowania się i funkcjonowania w nowych realiach prawnych i politycznych.

Unia Europejska to przede wszystkim organizacja tworząca polityki publiczne. W ten sposób wpływa więc na perspektywną koncepcję funkcjonowania państw członkowskich - podstawową relacją państw członkowskich z UE jest współzależność polityczna, polegająca na przekazywaniu preferencji politycznych przez państwa członkowskie w ramach procesu

---

<sup>113</sup> Za: Kassim H., *Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems*, w: Featherstone K., Radaelli C.M., *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, s. 85-88.

<sup>114</sup> Szerzej na ten temat: J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, Służba Cywilna Nr 10/05; K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Wyd. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.

decyzyjnego (*policy uploading*), a potem wdrażaniu polityk publicznych do porządków krajowych (*policy downloading*). Członkostwo w Unii Europejskiej tworzy swoisty program działania dla państw członkowskich i wymaga dwójakiej wewnętrznej harmonizacji: po pierwsze, aby polityka europejska stanowiła czytelną, racjonalną i stabilną całość, a po drugie, aby wkomponować jej założenia do struktury prawnej, gdzie jest realizowana.

Administracja publiczna przez członkostwo w Unii Europejskiej zyskuje nowe narzędzia w krajowym systemie decyzyjnym, szczególnie przy implementacji polityk unijnych i prawa UE. Dodatkowo, uczestnictwo w instytucjach i procesach prawotwórczych Unii Europejskiej ma istotne konsekwencje organizacyjne dla rządu. W odpowiedzi na wynikające z członkostwa obowiązki oraz możliwe do osiągnięcia korzyści, wszystkie należące do UE państwa ustanowiły nowe struktury i procedury decyzyjne, mające gwarantować dbałość o interesy narodowe. Rządy krajów członkowskich w różny sposób odpowiadają na wyzwania koordynacji<sup>115</sup>, jednak wspólną cechą jest obecność wyspecjalizowanych struktur oraz przeobrażenia wewnątrz administracji publicznej. Mechanizmy te mają za zadanie monitorować implementowanie decyzji instytucji wspólnotowych w kraju, co wiąże się z koniecznością modyfikacji wewnętrznych struktur administracyjnych po to, by skutecznie wprowadzać w życie akty prawa Unii Europejskiej. Z drugiej strony, struktury owe powinny efektywnie koordynować proces kształtowania stanowiska krajowego i dbać o jego skuteczne i spójne przedstawianie w instytucjach UE.

---

<sup>115</sup> Dla szczegółowej analizy poszczególnych systemów koordynacji polityki europejskiej w państwach członkowskich zob. m.in. H. Kassim (red.): *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford 2000; H. Kassim: *Meeting the Demands of EU Membership. The Europeanization of National Administrative Systems*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli: *The Politics of Europeanisation*, Oxford 2003; A. Michoński, A. Nowak-Far: *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004.

Unia Europejska jest więc dla kraju członkowskiego podwójnym wyzwaniem. Po pierwsze, należy w skuteczny sposób wprowadzać rozwiązania przyjęte przez instytucje wspólnotowe. Z drugiej strony, państwa wywierają ważny wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej, współtworząc prawo UE. W zakresie prawa pierwotnego spełniają rolę twórczą, a prawo pochodne współtworzą wraz z organami ponadnarodowymi UE - przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich w Parlamencie Europejskim<sup>116</sup>. Do konkretnych wyzwań ustrojowych stojących przed państwem członkowskim należą m.in. konieczność zagwarantowania efektywności prawa UE, umocnienia mechanizmu współpracy między rządem a parlamentem krajowym oraz między rządem a organami samorządu terytorialnego w sprawach UE, a także wzmocnienie mechanizmów gwarantujących jednostkom korzystanie z regulacji unijnych oraz chroniących ich prawa podstawowe. W płaszczyźnie administracyjnej natomiast oczekuje się ogólnego podnoszenia sprawności państwa, warunkującego wydolność jego działania w ramach wzajemnego przenikania się sfery państwowej ze sferą unijną<sup>117</sup> oraz sprawnych mechanizmów koordynujących krajową politykę europejską.

Unia Europejska nie narzuca rozwiązań w tym zakresie. Na temat krajowej koordynacji polityki europejskiej nie ma regulacji na poziomie unijnym, a kwestie związane z funkcjonowaniem administracji krajowych pozostawione są, zgodnie z zasadą subsydiarności, w gestii poszczególnych krajów. Fakt, iż Unia Europejska pozostawia swobodę kształtowania wewnętrznego systemu koordynacji wykonywania zobowiązań członkowskich, nie oznacza jednak tego, że z

---

<sup>116</sup> Na temat wieloskładnikowego charakteru prawa obowiązującego w Polsce wypowiedział się szeroko Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

<sup>117</sup> J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. VII-97.

członkostwem nie należy wiązać zmian w sferze administracji publicznej<sup>118</sup>. Przeciwnie – skuteczna adaptacja krajowego systemu koordynowania polityki europejskiej i polityki wpływu na procesy decyzyjne UE pozostaje w ścisłym przełożeniu na pozycję państwa w Unii Europejskiej i stosunki z innymi państwami członkowskimi. Członkostwo w UE jest wręcz jednym z najważniejszych obecnie czynników wpływających na zmianę wewnętrznych relacji ustrojowych w poszczególnych krajach.

Unia Europejska, pozostawiając szeroki margines swobody w kwestii zorganizowania aparatu administracyjnego, przez swoją specyfikę narzuca jednak pewne standardy postępowania w kontekście partycypacji w europejskim procesie decyzyjnym. Techniczny, ekspercki charakter wielu aktów prawa wtórnego Unii automatycznie przyznaje większą rolę ekspertom pracującym w administracji – wyspecjalizowanym w danej dziedzinie urzędnikom, a nie formalnie podejmującym decyzje politykom. Specyfika procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, a zwłaszcza bogactwo komitetów eksperckich, grup roboczych, komitetów przygotowawczych<sup>119</sup>, sprawia, że często to urzędnicy *de facto* podejmują istotne decyzje polityczne.

Trwałą konsekwencją procesu integracji europejskiej jest zatarcie podziału na klasycznie rozumiane funkcje zewnętrzne i wewnętrzne państwa i zakwestionowanie scentralizowanego modelu zarządzania polityką w państwie opartym na rządzie na rzecz harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi z istotną rolą procedur i struktur administracyjnych<sup>120</sup>. Zamazywanie się tradycyjnych linii podziału na politykę wewnętrzną i zagraniczną oznacza modyfikację podziału kompetencji i odpowiedzialności. Klasycznie rozumiana

---

<sup>118</sup> Inaczej: M. Woźniak, *Administracja publiczna wobec prawa wspólnotowego* w: J. Boć, J. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze...* dz. cyt., s. 513.

<sup>119</sup> Szerzej na ten temat m.in. A. Nowak – Far, A. Michoński, *Udział administracji krajów członkowskich w komitologii*, Służba Cywilna jesień – zima 2004/2005, nr 9.

<sup>120</sup> K. Szczerski, *Dynamika system europejskiego*, Kraków 2008, s. 166.

domena polityki zagranicznej zostaje rozdyskrebowana pomiędzy ministerstwa liniowe, odpowiedzialne za poszczególne sektory polityki unijnej. Według K. Szczerskiego słabnie pozycja ministrów spraw zagranicznych, dotychczas reprezentujących państwo w relacjach zewnętrznych, a rośnie znaczenie wewnętrznej koordynacji w administracji<sup>121</sup>. Pogląd ten jest o tyle trafny, o ile uznajemy politykę europejską za część polityki zagranicznej - czyli przy jej decentralizacji i przekazaniu elementów poszczególnych polityk publicznych UE odpowiedzialnym za nie ministerstwom, minister spraw zagranicznych traci spory zakres swojej domeny merytorycznej. Stoję jednak na stanowisku (wyrażonym już wcześniej w rozdziale 1), że polityka europejska jest zjawiskiem specyficznym, łączącym elementy polityki zagranicznej oraz wewnętrznej, przy czym z tej pierwszej czerpie część mechanizmów wypracowywania, a druga to jej właściwy i wielowątkowy zakres merytoryczny.

Dla oceny, na ile kraj członkowski aktywnie uczestniczy w wypracowaniu polityk Unii Europejskiej istotne znaczenie ma efektywność ram prawnych, a raczej system prawno-instytucjonalny. Za zaskakujące można uznać, że system koordynacji i zarządzania polityką europejską w Polsce nie uległ zasadniczej przebudowie po wejściu Polski do Unii Europejskiej i przez pięć lat członkostwa w dużej mierze powielał wzorce z okresu przedakcesyjnego<sup>122</sup>, opracowane pod kątem negocjacji akcesyjnych i wdrażania *acquis communautaire*<sup>123</sup>. Wpłynęły na to w dużej mierze uwarunkowania systemowo-instytucjonalne, a także brak woli i determinacji politycznej do wprowadzenia zasadniczej reformy istniejących procedur. Pozostaje jednak pytanie, na ile po przystąpieniu do UE administracja krajowa poradziła sobie ze zmianą organizacyjną i przestawiła się na nowy schemat działania. Korzystanie ze starych rozwiązań i mechanizmów oznacza

---

<sup>121</sup> Tamże, s. 154.

<sup>122</sup> Najważniejsza jego reforma miała miejsce w 2009 roku i była w dużej mierze wymuszona zbliżającą się prezydenturą Polski w Radzie Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat piszę w rozdziale IV.

<sup>123</sup> Tamże, s. 161.

raczej brak zarządzania zmianą i niechęć do stosowania innowacji, co może być odbierane jako przeszkoda dla efektywnego koordynowania polityki europejskiej.

---

### 1.1. SPECYFIKA PROCESU DECYZYJNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

---

Przez proces decyzyjny Unii Europejskiej rozumiem sposób podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, a więc tworzenia prawa europejskiego, w którym uczestniczą instytucje europejskie zarówno o charakterze wspólnotowym, jak i międzyrządowym<sup>124</sup>. Jako, że najważniejszym organem decyzyjnym UE jest Rada, to na niej opiera się oś działań przedstawicieli krajowej władzy wykonawczej. Specyfika prac Unii Europejskiej w sposób naturalny stawia w uprzywilejowanej pozycji rząd i jego aparat administracyjny. Cechą charakterystyczną systemu Unii Europejskiej jest przede wszystkim to, że w UE nieustannie się negocjuje i wciąż zapadają pewne ustalenia i decyzje, w których biorą udział przedstawiciele rządów państw członkowskich i instytucji unijnych. Unia Europejska ma w wielu istotnych wymiarach, co już wspomniano, wciąż charakter międzyrządowy, stąd odpowiedzialność za wynik procesów decyzyjnych spada na rządy państw członkowskich, a za obsługę rzliczane są aparaty administracyjne poszczególnych państw. Stanowisko państwa członkowskiego w procesie decyzyjnym trzeba odpowiednio zaprezentować, obronić, przekonać pozostałych uczestników, pozyskać ich poparcie. Kwestia odpowiednio przygotowanych kadr politycznych i

---

<sup>124</sup> Organy wspólnotowe (Komisja, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny etc.) reprezentują interes całej Unii Europejskiej. W instytucjach o charakterze międzyrządowym (Rada Europejska, Rada z organami pomocniczymi COREPER i grupami roboczymi, instytucje doradcze jak Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny; komitety w procedurze komitologii) państwa członkowskie reprezentują swoje interesy i działają poprzez przedstawicieli swoich rządów. Szerzej na ten temat m.in. J. Galster, A. Szczerba-Zawada (red.) *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; M. Witkowska, *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

urzędniczych, jak i efektywnie funkcjonujących mechanizmów koordynujących politykę europejską jest zatem kluczowa dla efektywnego funkcjonowania państwa w UE.

Proces decyzyjny Unii Europejskiej jest specyficzny i różni się od podejmowania decyzji na poziomie państwa członkowskiego<sup>125</sup>. Zasadniczo to Komisja Europejska występuje z wnioskami dotyczącymi nowych aktów prawnych<sup>126</sup>, natomiast Parlament Europejski i Rada przyjmują te akty. W określonych przypadkach możliwe jest przyjęcie aktu prawnego samodzielnie decyzją Rady. Odpowiednią rolę w decyzjach UE odgrywają także inne instytucje (np. instytucje doradcze).

Kompetencje decyzyjne UE dzielą się na kompetencje wyłączne (gdzie Unia Europejska może działać samodzielnie), kompetencje dzielone (Unia może działać, ale działać mogą także same państwa członkowskie), a także działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające (gdy działania Unii są dodatkowe w stosunku do działań państw członkowskich)<sup>127</sup>. Każdy wniosek dotyczący nowego aktu prawnego musi opierać się na konkretnym artykule w Traktacie, zwanym jego „podstawą prawną”. Podstawa prawna danego aktu określa właściwą procedurę legislacyjną do jego przyjęcia, czyli wskazuje sposób procedowania i podejmowania decyzji w danej kwestii. Dodatkowo, każdy projekt aktu

---

<sup>125</sup> Oczywiście UE jako organizacja międzynarodowa nie odwzorowuje sposobu funkcjonowania systemu politycznego państwa, tylko tworzy swój autonomiczny sposób podejmowania decyzji, tworzenia aktów prawnych oraz porządek prawny. Na temat procesów decyzyjnych w Polsce m.in. G. Rydlewski *Rządowy proces decyzyjny w Polsce*, Warszawa 2002, o procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej m.in. L. Skiba *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2010.

<sup>126</sup> Art. 17 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. TFUE przewiduje także możliwość tzw. pośredniej inicjatywy legislacyjnej, która oznacza, że Komisja sporządza projekt aktu prawodawczego na zlecenie innej instytucji lub obywateli Unii nie mniejszej niż 1 milion i reprezentującą znaczną część państw członkowskich – art. 11 ust. 4 TUE i art. 24 TFUE.

<sup>127</sup> Art. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.



prawodawczego musi być uzasadniony w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności<sup>128</sup>.

Inicjatywa prawodawcza należy do Komisji Europejskiej, która opracowuje stosowne propozycje aktów prawnych (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń, opinii) i przedkłada je Radzie UE. W trakcie przygotowywania tych propozycji Komisja ma obowiązek sprawdzenia, czy są one zbieżne z interesem UE - musi przeprowadzić odpowiednie konsultacje. Proces tych konsultacji jest długotrwały i kilkietapowy, rozpoczyna się od opublikowania rocznego programu prac legislacyjnych, który Komisja przekazuje równocześnie parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Przed podjęciem działań legislacyjnych, komisja publikuje Zielone i Białe Księgi, pełniące rolę dokumentów konsultacyjnych, a także organizuje wysłuchania publiczne. Zielone Księgi mają pobudzać debatę i inicjować proces konsultacji, mają najczęściej formę komunikatu. Nie zawierają projektów konkretnych rozwiązań legislacyjnych, lecz przedstawiają wariantowe propozycje uregulowania. Natomiast Białe Księgi stanowią podsumowanie konsultacji i zawierają propozycje już konkretnych rozwiązań legislacyjnych, są następstwem procesu zapoczątkowanego przez wydanie Zielonej Księgi<sup>129</sup>.

Głównym organem formalnie podejmującym decyzje w systemie instytucjonalnym UE jest Rada, którą tworzą ministrowie z państw członkowskich UE<sup>130</sup>. Rada Europejska (zgromadzenia szefów państw i rządów) wytycza tylko

---

<sup>128</sup> Art. 5 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>129</sup> I to na tym etapie jest faktycznie największa możliwość wyrażenia swojej opinii i wpłynięcia na treść propozycji legislacyjnej.

<sup>130</sup> Art. 16 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Rada UE jest pojedynczym podmiotem prawnym, ale zbiera się w 10 różnych składach - zależnie od tematu, który ma omawiać, wtedy także zmienia się skład osobowy, czyli ministrowie zajmujący się danymi kwestiami ze wszystkich państw członkowskich. Składy Rady nie są zhierarchizowane, choć Rada do Spraw Ogólnych pełni specjalną rolę koordynatora i odpowiada za sprawy instytucjonalne, administracyjne i horyzontalne. Szczególne zadania ma także Rada do Spraw Zagranicznych. Każdy z 10 składów Rady może przyjąć akt podlegający kompetencjom innej.

podstawowy kurs na przyszłość, natomiast szczegółowe decyzje gwarantujące realizację postanowień szczytu muszą zostać podjęte na szczeblu Rady. W zależności od istotności sprawy Rada podejmuje decyzje w trojaki sposób:

- większością zwykłą – jest to domyślny sposób podejmowania uchwał, jednak w praktyce stosuje się go tylko do spraw technicznych;
- większością kwalifikowaną – obecnie uchwała się tak większość decyzji merytorycznych;
- jednomyślnie – dawniej sposób stosowany najczęściej, po zmianach w Traktatach stopniowo ograniczono jego używanie na rzecz większości kwalifikowanej; wstrzymanie się od głosu nie stoi na przeszkodzie do jednomyślnego podjęcia uchwały<sup>131</sup>.

Zanim jednak propozycja legislacyjna dojdzie do tego etapu, wszystkie punkty porządku obrad posiedzenia Rady podlegają uprzedniej dyskusji w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER)<sup>132</sup>, o ile nie zostanie postanowione inaczej. Komitet stara się wypracować kompromis, który zostanie przedstawiony do zatwierdzenia Radzie. Faktycznie składa się z dwóch komitetów: COREPER I (zajmuje się głównie sprawami socjalnymi i ekonomicznymi. W jego skład wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli) i COREPER II (złożony jest ze stałych przedstawicieli i zajmuje się głównie sprawami dotyczącymi polityki unijnej, finansów i polityki zagranicznej). Ponadto COREPER nadzoruje i koordynuje prace ponad 150 komitetów i grup roboczych

---

Dlatego w żadnym z aktów ustawodawczych przyjętych przez Radę nie wspomina się o przyjmującym go składzie.

<sup>131</sup> W praktyce do głosowań dochodzi bardzo rzadko, ponieważ w znakomitej większości przypadków treść aktu prawnego jest uzgodniona na wcześniejszych etapach przygotowawczych – *vide* uwagi poniżej.

<sup>132</sup> Komitet Stałych Przedstawicieli (fr. *Comité des représentants permanents*, COREPER, ang. *Committee of Permanent Representatives*) to instytucja, która składa się ze stałych przedstawicieli krajów członkowskich Unii Europejskiej przy Radzie w Brukseli w randze ambasadorów oraz ich zastępców. Jego zadaniem jest przygotowywanie posiedzeń Rady. Może także podejmować pewne decyzje proceduralne oraz powoływać grupy robocze.

stałych lub ad-hoc<sup>133</sup>, w których skład wchodzi urzędnicy i eksperci z krajów członkowskich, pracujący nad stroną techniczną zagadnień<sup>134</sup>.

Komitet zbiera się co najmniej raz w tygodniu i dzieli punkty obrad Rady na trzy kategorie:

- punkty nie wymagające podjęcia decyzji ministerialnej, przedstawiane jedynie w celach informacyjnych;
- punkty A, w przypadku których decyzją może zostać podjęta bez dyskusji. Jeżeli mimo to któryś z ministrów wyrazi wątpliwości, punkty te wracają do COREPER, gdzie są ponownie rozpatrywane;
- punkty B, które wymagają przeprowadzenia dyskusji, a nie zawsze da się zawnoczyć przewidzieć, jaka będzie decyzja<sup>135</sup>.

Równolegle projekt aktu prawnego trafia do Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski dysponuje coraz silniejszą pozycją w procesie decyzyjnym UE, obecnie decyduje on na równi z Radą o prawodawstwie

---

<sup>133</sup> Liczba w 2016 r za oficjalną stroną Rady UE: <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/>

<sup>134</sup> Organy przygotowawcze można podzielić na 2 podstawowe grupy: komitety powstałe na mocy traktatów, decyzji międzyrządowych lub aktów Rady (zwykle są to organy stałe i często mają mianowanego bądź wybranego przewodniczącego) oraz komitety i grupy robocze utworzone przez COREPER (zajmują się bardzo konkretnymi zagadnieniami, a przewodniczy im delegat z państwa sprawującego półroczną rotacyjną prezydencję w Radzie). Ponadto czasem tworzy się komitety ad hoc do specjalnych zadań. Istnieją one do czasu wykonania takiego zadania.

<sup>135</sup> Warto przy tym nadmienić, że sytuacje gdy sprawa trafia na obrady Rady jako rzeczywiście niezgodniona i kontrowersyjna, należą do rzadkości (podobnie jak formalne głosowanie w Radzie). Zazwyczaj do formalnego etapu docierają projekty uzgodnione na wcześniejszych etapach, tj. na grupach roboczych i COREPER - tam następuje prawdziwe ucieranie stanowisk poszczególnych krajów. Na obrady Rady trafiają za to czasem punkty "pozornie B", umieszczane na tej liście z powodów politycznych, tj. aby minister danego kraju nie tracił argumentu, że nieustępliwie broni jakiejś kwestii, pomimo tego że w rzeczywistości ustąpił na wcześniejszym etapie. Por. S. Smeets *Negotiations in the EU Council of Ministers*, Wyd. ECPR Press 2015; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2 ed., Palgrave Macmillan 2006. U niektórych autorów można jednak odnaleźć inne obserwacje: M. Kleinowski twierdzi, że większość wymagana do przyjęcia decyzji w Radzie UE lub Radzie Europejskiej wpływa na siłę głosu państw członkowskich w sposób bardziej złożony, niż mogłoby się to wydawać na pierwszy rzut oka – patrz M. Kleinowski, *Siła państw w Unii Europejskiej. Formalnoprawne wyznaczniki Siły Państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014.

w niemal wszystkich dziedzinach kompetencji Unii Europejskiej. Poprzednio posłowie przyjmowali przede wszystkim przepisy ułatwiające przepływ osób, towarów, usług i kapitałów w obrębie UE lub przepisy chroniące środowisko naturalne czy konsumentów. Obecnie (po Traktacie z Lizbony) zgoda Parlamentu wymagana jest także do stanowienia prawa w takich dziedzinach, jak: rolnictwo, rybołówstwo, energia, turystyka, kontrola granic zewnętrznych, współpraca policyjna i sądowa czy obrona cywilna.

Najczęściej stosowaną procedurą legislacyjną Unii jest zwykła procedura prawodawcza. Jej istota polega na tym, że w przypadku gdy Rada i Parlament nie dojdą do porozumienia na temat proponowanego aktu prawnego, nie może on zostać przyjęty. Procedura przewiduje dwa czytania projektu w każdej instytucji. Jeśli w toku tych dwóch czytań udaje się osiągnąć porozumienie, dany akt prawny może zostać przyjęty. W przeciwnym razie trafia on pod obrady komitetu pojednawczego, składającego się z jednakowej liczby przedstawicieli Parlamentu i Rady<sup>136</sup>. Gdy komitet osiągnie porozumienie, uzgodniony tekst trafia ponownie do Parlamentu i do Rady w celu jego ostatecznego przyjęcia w formie aktu prawnego.

Szczególnym trybem przyjmowania aktów prawodawczych są procedury specjalne. Polegają one na przyznaniu prymatu Radzie lub Parlamentowi w zakresie określenia treści aktu prawodawczego<sup>137</sup>, ograniczone są ściśle do przypadków wskazanych w Traktacie. Specjalny tryb postępowania oznacza przyjęcie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji przez PE z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem PE. Udział ten może mieć formę zgody lub konsultacji.

---

<sup>136</sup> Postępowanie pojednawcze jest jednak coraz rzadziej stosowane. Dzięki dobrej współpracy wszystkich trzech instytucji większość aktów prawnych w zwykłej procedurze jest przyjmowanych już po pierwszym lub drugim czytaniu.

<sup>137</sup> Art. 288 ust.2 TFUE.

Gdy akt prawny zostanie przyjęty, w niektórych przypadkach może istnieć potrzeba wydania aktów wykonawczych. Komisja Europejska jest wówczas nadzorowana na ewentualność przekroczenia kompetencji przez przedstawicieli państw członkowskich w ramach procedury komitologii. Jest to określenie procesu współpracy Komisji Europejskiej ze specjalnymi komitetami reprezentowanymi przez przedstawicieli poszczególnych państw UE (eksperti). Celem wprowadzenia w życie takiego systemu współdziałania była chęć kontroli nad pracami Komisji, która jest odpowiedzialna za realizację aktów przyjmowanych przez Radę Unii Europejskiej (wydawanie aktów delegowanych i aktów wykonawczych). W zależności od rodzaju komitetu przypisanego danej procedurze, różnią się one uprawnieniami: komitet doradczy (ang. *advisory committee*) pełni rolę konsultacyjną; komitet administracyjny (ang. *management committee*) – w przypadku negatywnej opinii Rada może zmienić decyzję Komisji większością kwalifikowaną; oraz komitet regulacyjny (ang. *regulatory committee*), którego zgoda jest konieczna do zatwierdzenia aktu prawnego<sup>138</sup>.

W praktyce najbardziej merytoryczny charakter mają prace grup roboczych Rady, gdzie po konsultacjach społecznych trafia projekt aktu legislacyjnego. Pracujący w grupach roboczych urzędnicy z ministerstw państw członkowskich (specjaliści danej dziedziny) dysponują mandatem (instrukcją) pochodzącym od pionu politycznego (ministra/sekretarza/podsekretarza stanu), i podejmują decyzje co do szczegółów technicznych. Jest to więc bardzo ważny etap, gdzie państwa członkowskie spierają się o swoje priorytety polityczne, a pozorne szczegóły przepisów prawnych, negocjowanych na tych posiedzeniach, mają często kluczowe znaczenie. Tutaj też można najbardziej efektywnie wpływać na kształt prawodawstwa, jako że wszelkie uzgodnienia mają charakter najczęściej konsensualny.

---

<sup>138</sup> G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer 2009, s. 66.

Skonsultowany przez urzędników projekt trafia do COREPER II lub I, otrzymuje przyporządkowanie do kategorii A-B-C i trafia na obrady Rady UE. To w COREPER istnieje ostatnia realna ewentualność zmiany w sprawach, które są dla państwa członkowskiego wyjątkowo istotne lub wynikają ze zmiany sojuszy politycznych. Jako że w skład COREPER wchodzi dyplomaci państw członkowskich UE, mogą tutaj także mieć miejsca uzgodnienia dotyczące zmiany („przehandlowywania” – ang. *bargaining*) pozycji w danej sprawie w zamian za ustępstwa w innych dziedzinach.

Rada przeprowadza formalne głosowanie, czyli ostatecznymi decydentami są członkowie pionu politycznego, jednak w praktyce na tym etapie nie zakłada się wprowadzania jakichkolwiek zmian. W przypadku *désagrément*, projekt aktu zazwyczaj trafia z powrotem do COREPER, gdzie jest możliwa kontynuacja negocjacji politycznych.

Po opuszczeniu Rady, projekt aktu prawnego musi zostać uzgodniony z Parlamentem Europejskim, gdzie istotną rolę mogą odegrać parlamentarzyści z danego państwa członkowskiego, którzy w swoich działaniach mogą (choć nie muszą) kierować się interesem narodowym czy też wskazówkami z rządu państwa członkowskiego<sup>139</sup>. Wywieranie wpływu przez administrację krajową nie jest jednak w tym przypadku zjawiskiem tak utrudnionym jak w przypadku Komisji Europejskiej, gdzie obowiązkiem Komisarza jest reprezentowanie interesów całej Unii, a sprzyjanie interesom państwa pochodzenia może stanowić duży problem, do zdjęcia ze stanowiska włącznie. Posłowie do Parlamentu Europejskiego nie są związani mandatem ani instrukcjami rządu czy wyborców (demokracja

---

<sup>139</sup> Jednym z zadań Stałego Przedstawicielstwa państwa członkowskiego jest kontakt z posłami do Parlamentu Europejskiego i dbanie o efektywny przepływ informacji, przygotowywanie briefingów na temat stanowiska państwa w danej kwestii i uświadamianie krajowych priorytetów politycznych. Warto jednak pamiętać, że posłowie do PE nie są związani reprezentowaniem państwa w którym zdobyli mandat wyborczy, tylko zasiadają w Parlamencie w grupach związanych z przynależnością ideologiczną. Nie należą do rzadkości sytuacje, gdy posłowie z jednego kraju występują w PE przeciwko sobie.

przedstawicielska), jednak, pomimo wspólnotowego charakteru Parlamentu Europejskiego, nie ma wyraźnego zakazu kierowania się przesłankami pochodzącymi z administracji krajowej<sup>140</sup>.

Z punktu widzenia administracji państwa członkowskiego, bardzo istotne jest więc osiągnięcie spójności instrukcji negocjacyjnych, gdyż trzeba zapewnić synergię na trzech poziomach:

- strategicznym – kreowanie polityki krajowej, przygotowanie Rady Europejskiej, wypracowywanie stanowiska;
- politycznym – koordynacja stanowiska na posiedzeniu COREPER II i formacjach Rady UE;
- technicznym – uzgadnianie stanowisk na posiedzenia organów przygotowawczych Komisji Europejskiej i Rady (grupy robocze i komitety); koordynacja wewnątrz i międzyresortowa, konsultacje z organami samorządu terytorialnego, sektorem pozarządowym i grupami interesu<sup>141</sup>.

Przeprowadzona analiza specyfiki procesu decyzyjnego UE pokazuje więc jasno, że rola administracji państw członkowskich jest bardzo istotna. Na wszystkich etapach decydowania w najważniejszym organie prawodawczym UE - Radzie (a także później, na etapie aktów wykonawczych, w procedurze

---

<sup>140</sup> Komisja Europejska jest znacznie bardziej izolowana od wpływów krajowych, choć nie brak studiów zwracających uwagę na poczucie lojalności urzędników KE względem państwa pochodzenia czy też kształtującej się w Brukseli kasty „eurokratów”, oderwanych od poczucia przynależności państwowej i identyfikujących wspólne wartości, idee i interesy na szczeblu unijnym – por. badania przeprowadzone przez A. A. Ellinasa i E.N. Suleiman dotyczące ponadnarodowych preferencji pracowników Komisji wydają się potwierdzać tezę o istnieniu ponadnarodowego sposobu myślenia w tej instytucji. Badacze ci przeprowadzili na przełomie 2005 i 2006 r. sondaż wśród blisko 200 najwyższych rangą urzędników w Komisji i ustalili, że wśród najwyższych rangą urzędników Komisji istnieje znaczne poparcie dla ponadnarodowej wizji UE i w przeważającej mierze opowiadają się oni za znaczącym wzmocnieniem instytucji wspólnotowych w Unii kosztem kompetencji państw członkowskich: A.A. Ellinas, E.N. Suleiman, *Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission*, „Journal of Common Market Studies” 2011, Vol. 49, No. 5, s. 923-947.

<sup>141</sup> A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*, w: *Usprawnienie kształtowania...* op.cit., raport, s. 12-13.

komitologii) uczestniczą przedstawiciele pionu urzędniczego i politycznego państw członkowskich UE i to oni mają największy wpływ na kształtowanie prawa unijnego. Daje to rządowi państwa członkowskiego istotną pozycję w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej, a pośrednio wpływa też na krajowe relacje pomiędzy różnymi segmentami władzy<sup>142</sup>.

---

## 1.2. WYZWANIA WYNIKAJĄCE Z CZŁONKOSTWA W UE DLA ADMINISTRACJI PAŃSTWA

---

Unia Europejska jest dla administracji państwa członkowskiego podwójnym wyzwaniem. Po pierwsze, należy w skuteczny sposób wprowadzać rozwiązania przyjęte przez instytucje unijne. Z drugiej strony, państwa wywierają duży wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej, współtworząc prawo UE. W zakresie prawa pierwotnego spełniają bezpośrednią rolę twórczą, a prawo pochodne współtworzą poprzez swoich reprezentantów w instytucjach unijnych - zarówno przedstawicieli rządów państw członkowskich w Radzie oraz przedstawicieli obywateli Unii w Parlamencie Europejskim. Do konkretnych wyzwań ustrojowych stojących przed państwem członkowskim należą m.in. obowiązek zagwarantowania efektywności prawa UE, traktatowe zobowiązanie do wzmocnienia mechanizmu współpracy między rządem a parlamentem oraz między rządem a organami samorządu terytorialnego w sprawach integracyjnych, a także wzmocnienie mechanizmów gwarantujących jednostkom korzystanie z regulacji unijnych oraz chroniących ich prawa. W płaszczyźnie administracyjnej natomiast oczekuje się ogólnego podnoszenia sprawności państwa, warunkującego wydolność jego działania

---

<sup>142</sup> Głównie pomiędzy egzekutywą a legislatywą – ponieważ duża część polityk publicznych jest uzgadniana na poziomie UE, a nie krajowym, parlament państwa członkowskiego ma znacznie mniejszy (pośredni i niewiążący) wpływ na ich kształt. Ciężar decyzyjny przenosi się zaś na przedstawicieli administracji rządowej, bezpośrednio zaangażowanych w stanowienie prawa na poziomie UE.



w ramach wzajemnego przenikania się sfery państwowej ze sferą unijną, a także sprawnych mechanizmów koordynujących krajową politykę europejską.

Trwałą konsekwencją procesu integracji europejskiej jest zatarcie podziału na klasycznie rozumiane funkcje zewnętrzne i wewnętrzne państwa i zakwestionowanie scentralizowanego modelu zarządzania polityką w państwie opartym na hierarchicznie skonstruowanej administracji rządowej. W jego miejsce stopniowo wprowadza się model harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi z istotną rolą procedur i struktur administracyjnych o połączeniach horyzontalnych. Zamazywanie tradycyjnych linii podziału na politykę wewnętrzną i zagraniczną oraz wzmocnienie sieciowego układu administracji oznacza modyfikację podziału kompetencji i odpowiedzialności w administracji państwa członkowskiego. Klasycznie rozumiana domena polityki zagranicznej zostaje rozdystrybuowana pomiędzy ministerstwa, odpowiedzialne za poszczególne sektory polityki europejskiej. W obszarze uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE, różne szczeble administracji stają się coraz bardziej zależne od siebie, a także muszą lepiej koordynować wieloaspektowe uzgadnianie stanowisk, co m.in. zwiększa współpracę pomiędzy administracją i organizacjami pozarządowymi.

Pomimo braku zbieżności rozwiązań ustrojowych i proceduralnych w poszczególnych administracjach państw członkowskich UE, wpływ Unii jest we wszystkich krajach głęboko widoczny. Zmienia się nie tylko układ instytucjonalny i kwestie formalne (jak obecność procedur koniecznych do koordynacji problematyki członkostwa w UE), ale przede wszystkim sposób funkcjonowania administracji. Dochodzi do przełamывania silosowego charakteru poszczególnych działów<sup>143</sup>, w miejsce skostniałych hierarchicznych struktur pojawia się coraz więcej łączników o charakterze wertykalnym, a efekty działania administracji

---

<sup>143</sup> O silosowej strukturze organizacyjnej administracji m.in. K. Krukowski, *Zarządzanie procesowe w administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 1/2011; D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik *Administracja i zarządzanie publiczne* dz. cyt.

coraz trudniej zmierzyć li tylko z punktu widzenia przestrzegania prawa i wynikających z niego procedur postępowania. Rośnie waga elastyczności działań administracji i oczekiwanie aktywnych zachowań w ramach koordynowania spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. To wszystko jest częścią bardziej złożonego procesu odchodzenia od jednowymiarowego postrzegania administracji w ujęciu weberowskim, do współczesnego multicentrycznego podejścia charakterystycznego dla *New Public Governance* <sup>144</sup>.

Rola państwa członkowskiego - uczestnika procesów decyzyjnych stawia przed krajowymi instytucjami nowe wyzwania i tworzy potrzebę wypracowania nowych mechanizmów oraz szybkiego *policy-learning*, tak aby dobrze opanować następujące zadania:

1. uczestnictwo w procesie prawodawczym poprzez Radę UE,
2. wnoszenie skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE,
3. uczestnictwo w sprawach przed TSUE,
4. ponoszenie głównego ciężaru przewodniczenia w Radzie UE,
5. przygotowywanie stanowisk i strategii oraz taktyk negocjacyjnych dla delegacji na Konferencje Międzyrządowe, pracujące nad rewizjami traktatów<sup>145</sup>

Unia Europejska nie ingeruje w to, w jaki sposób państwa mają organizować wewnętrzne działania związane z członkostwem w UE. Sprawy związane z funkcjonowaniem administracji krajowych pozostawione są, zgodnie z zasadami pomocniczości i autonomii instytucjonalnej, w gestii poszczególnych krajów.

---

<sup>144</sup> Szerzej na ten temat m.in.: S.P. Osborne, *The New Public Governance?*, „Public Management Review”, 2006 Tom 8, Nr 3; M. Kulesza, D. Sześciło *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, r. 7.

<sup>145</sup> R. Grzeszczak, *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej - wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa w: Polska pięć lat w Unii Europejskiej* pod red. Stanisława Konopackiego. Łódź 2009 s. 102-103.

Państwa członkowskie, na podstawie artykułu 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), są zobowiązane do zastosowania „wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub z aktów instytucji Unii”. Zobowiązania te dotyczą wszystkich państw bez względu na to, jak są one zorganizowane wewnętrznie i w jaki sposób dystrybuują odpowiedzialność za ich wypełnianie pomiędzy krajowe instytucje. Najistotniejszymi kwestiami są więc przede wszystkim prawidłowa i terminowa realizacja zobowiązań, zarówno w wymiarze implementowania prawa i polityk UE, jak i uczestnictwa w pracach organów UE, w których udział przedstawicieli krajowych jest przewidziany<sup>146</sup>.

Dodatkowo, z zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym wynika obowiązek państw członkowskich do zagwarantowania efektywności prawa UE, w tym odpowiedniego dostosowania prawa krajowego oraz zdolności krajowej administracji do wykonywania prawa europejskiego. Skuteczna koordynacja tych działań jest kluczowa dla efektywnego funkcjonowania całej administracji na rzecz integracji<sup>147</sup>. W tym przypadku również za dopuszczalne można uznać różne rozwiązania, byleby były one efektywne i pozwalały na realizację obowiązków wynikających z członkostwa w UE. W efekcie każde państwo dysponuje własnym modelem, osadzonym w odrębnej kulturze, tradycji i historii<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Szerzej na temat wpływu członkostwa w Unii Europejskiej na władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą m.in. R. Grzeszczak, *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa...* dz.cyt.

<sup>147</sup> K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, dz. cyt, s. 199.

<sup>148</sup> J. Czaputowicz: *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” nr 1/2000/2001, s.22.

Poprzez członkostwo w Unii Europejskiej administracja publiczna zyskuje nowe narzędzia w krajowym systemie decyzyjnym, także przy wykonywaniu polityk i prawa UE (wymiar implementacyjny członkostwa w UE). Administracja ponosi główną odpowiedzialność za wykonywanie zobowiązań członkowskich, w tym terminowe i rzetelne stosowanie aktów prawa europejskiego, jak i wykonywanie polityk publicznych, których prawo unijne jest nośnikiem<sup>149</sup>.

Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej jest podstawowym obowiązkiem państw członkowskich wynikającym z zasady lojalnej współpracy (solidarności), o której mówi art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>150</sup>. Konsekwencją tej zasady są dwojakiego rodzaju zobowiązania, którymi związane są państwa członkowskie. Po pierwsze mają one obowiązek podjąć wszelkie środki o charakterze ogólnym lub szczegółowym, aby zagwarantować skuteczność postanowieniom zawartym w traktatach i aktach wydawanych przez instytucje UE (obowiązek pozytywny). Jednocześnie państwa mają ułatwiać wykonanie zadań Unii Europejskiej, a w celu tym udzielają sobie wzajemnego wsparcia. Z drugiej strony muszą powstrzymać się od jakichkolwiek działań, które utrudniałyby czy uniemożliwiały realizację tych zadań (obowiązek negatywny). Zasada solidarności jest zatem wyrazem dążenia do zapewnienia prawu unijnemu maksymalnej efektywności w działaniach podejmowanych przez państwa członkowskie.

Obowiązkowi wdrożenia podlegają przede wszystkim akty prawnie wiążące przyjmowane przez instytucje Unii Europejskiej (prawo wtórne). Należą do nich

---

<sup>149</sup> Problematyka implementowania prawa europejskiego oraz odgórnej europeizacji tego prawa nie jest głównym wątkiem niniejszej pracy badawczej, więc tylko sygnalizuję kształt tego zagadnienia.

<sup>150</sup> Traktat o Unii Europejskiej.

rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje<sup>151</sup>. W związku z charakterem i zasięgiem obowiązywania tych aktów, do ich wdrożenia wymagane jest zastosowanie odmiennych mechanizmów. Najwięcej czynności legislacyjnych jest związanych z realizacją dyrektyw. Akty te wiążą bowiem państwa członkowskie wyłącznie co do celu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiając adresatom wybór środków i metod. W konsekwencji skuteczność dyrektyw jest całkowicie uzależniona od aktywności państw członkowskich, które przepisy dyrektyw muszą przenieść na grunt prawa krajowego poprzez wydanie odpowiednich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych. Proces ten nazywa się transpozycją, czyli wprowadzeniem dyrektyw do porządku wewnętrznego. Tylko wówczas można osiągnąć cel dyrektywy i zapewnić efektywne wykonanie jej postanowień.

Innym rodzajem aktu są rozporządzenia, które zgodnie z definicją traktatową mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. A więc w przeciwieństwie do dyrektyw rozporządzenia wiążą adresatów w całości, a nie tylko odnośnie celów, jakie mają być osiągnięte. Ponieważ są stosowane bezpośrednio, nie wymagają transpozycji, czyli odrębnego wprowadzania do prawa krajowego. Nie znaczy to, że państwa są zwolnione z implementacji rozporządzeń, czyli ich praktycznego wdrożenia. Może się bowiem okazać, że aby zapewnić efektywność przepisom rozporządzenia państwo członkowskie powinno wydać dodatkowe akty prawne np. sankcjonujące zachowania sprzeczne z rozporządzeniem. Jednak już sam fakt opublikowania tego aktu prawa wtórnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej sprawia, że jego postanowienia obowiązują bezpośrednio w prawie wewnętrznym i nie są do tego konieczne działania państw członkowskich.

Zgodnie z art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), jeśli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi, że państwo członkowskie uchybiło

---

<sup>151</sup> Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

jednemu z zobowiązań traktatowych, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Do środków tych należą przede wszystkim działania legislacyjne, mające na celu wyeliminowanie prawa krajowego sprzecznego z unijnym. Obowiązek taki może mieć charakter bezpośredni tj. wynikać z orzeczeń, wydanych w sprawach, których stroną było dane państwo. Może też mieć charakter pośredni tj. być skutkiem wyroków, które zapadły w pozostałych sprawach<sup>152</sup>.

Z kolei Komisja Europejska jako organ monitorujący czy państwa przestrzegają prawo unijne, ma prawo wszcząć procedurę przeciwko państwu, które dopuściło naruszyć przepisy UE<sup>153</sup>. Zgodnie z art. 258 TFUE Komisja najpierw przy pomocy środków administracyjnych próbuje nakłonić takie państwo do usunięcia naruszenia (faza administracyjna procedury), przesyłając mu swoje pisemne uwagi i wzywając do naprawienia niezgodności. Jeśli to nie da rezultatu Komisja może złożyć przeciwko państwu skargę do Trybunału Sprawiedliwości (faza sądowa). Taka kompetencja przysługuje również innemu państwu członkowskiemu, które najpierw musi zwrócić się do Komisji, a jeśli ta nie podejmie sprawy samo może złożyć skargę do Trybunału.<sup>154</sup> Aby uniknąć postępowania sądowego państwo winno uwzględnić uwagi Komisji lub państwa członkowskiego, co może prowadzić do konieczności podjęcia działań legislacyjnych.

Oprócz obowiązków implementacyjnych, Unia Europejska narzuca państwom członkowskim pewne rozwiązania w ramach funkcjonowania aparatu administracyjnego. Formalnie państwo członkowskie nie ma obowiązku wprowadzania tych zmian, ale – szczególnie w przypadku chęci skorzystania

---

<sup>152</sup> M. Poboży, *Mechanizmy koordynacji wdrażania prawa Unii Europejskiej w Polsce*, w: R. Mieñkowska-Norkiene (red.), *Koordinacja polityk unijnych...* op.cit., s. 182-187.

<sup>153</sup> Art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>154</sup> Art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

z funduszy europejskich – należy dostosować się do wymogów stawianych przez Komisję Europejską. Ciekawym przykładem zmiany powiązań instytucjonalnych w administracji krajowej spowodowanych przez „odgórną europeizację” są zmiany w polskiej administracji związane z koniecznością sprawnego zarządzania funduszami w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. W tym celu pojawiły się nowe struktury, ze specyficznym nazewnictwem oraz zadaniami, stosujące się ściśle do dokumentów UE. Na czele krajowego systemu, jako Instytucja Zarządzająca, stoi minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który odpowiada za koordynację w zakresie wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych. Kolejny szczebel tworzą Instytucje Pośredniczące, czyli organy administracji publicznej lub inne jednostki sektora finansów publicznych, którym powierzono w drodze porozumienia z Instytucją Zarządzającą część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Poniżej tego poziomu administracji funkcjonują Instytucje Wdrażające – podmioty publiczne lub prywatne, którym powierzono realizację zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów środków europejskich.

Funkcjonowanie tego systemu spowodowało przeobrażenia w strukturze i relacjach pomiędzy podmiotami administracji publicznej: szczególne uprawnienia przyznane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego sytuują go ponad innymi organami administracji i umożliwiają koordynowanie, a wręcz kierowanie działaniami innych instytucji. Na podstawie ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>155</sup> (art. 35 ust. 3), minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może wydawać wytyczne w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełnienia wymagań określonych przez Komisję Europejską, a

---

<sup>155</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.

także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych. O ile wydawanie wiążących wytycznych wobec podporządkowanych organów administracji rządowej jest stosowaną praktyką, o tyle kontrowersje wzbudza wydawanie wytycznych względem adresatów niepodporządkowanych ministrowi, jak samorząd terytorialny (zarządy województw w przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych), lub podmiotów nienależących do aparatu administracji publicznej (jak niektóre Instytucje Wdrażające). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego dysponuje więc bardzo silnymi instrumentami, jako instytucja dysponująca środkami europejskimi i rozliczająca je, co sytuuje go w pozycji nadrzędnej wobec innych podmiotów, nawet niepodporządkowanych mu formalnie.

### 3. KRAJOWA ADMINISTRACJA JAKO UCZESTNIK PROCESÓW DECYZYJNYCH UE

---

Oprócz spraw związanych z wdrażaniem polityk europejskich, to kwestie uczestnictwa w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej okazują się być dla współczesnej administracji największym wyzwaniem, mają one również istotne konsekwencje organizacyjne dla rządu<sup>156</sup>. W odpowiedzi na wynikające z członkostwa obowiązki oraz możliwe do osiągnięcia korzyści, wszystkie należące do UE państwa ustanowiły w administracjach krajowych nowe struktury i procedury decyzyjne, mające gwarantować dbałość o interesy narodowe. Rządy państw członkowskich w różny sposób odpowiadają na wyzwania koordynacji polityki wobec UE, jednak wspólną cechą jest obecność wyspecjalizowanych

---

<sup>156</sup> Istotnym aspektem jest także obsługa postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, nie omówiona tutaj w szerszym zakresie – na ten temat m.in. A. Nowak-Far, A. Michoński *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004.



organów oraz przeobrażenia wewnątrz administracji publicznej. Wiąże się to z koniecznością modyfikacji wewnętrznych struktur administracyjnych i wprowadzenia skutecznych mechanizmów mających za zadanie monitorować implementowanie aktów prawnych UE w kraju oraz efektywnie koordynować proces kształtowania stanowiska krajowego i dbać o jego skuteczne i spójne przedstawianie w instytucjach UE.

W efekcie ukształtowania procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, który ma charakter w większości międzyrządowy<sup>157</sup>, w państwach członkowskich UE dochodzi do zdecydowanego wzmocnienia rządu i administracji rządowej wobec parlamentu i samorządu terytorialnego<sup>158</sup>. To administracja rządowa – na czele z Radą Ministrów – uczestniczy w pracach jednej z najważniejszych unijnych instytucji prawodawczych jaką jest Rada, a także jej organów pomocniczych (udział urzędników ministerialnych w grupach roboczych w pierwszym etapie decyzyjnym oraz stałych przedstawicieli w COREPER<sup>159</sup>). W związku z tym, administracja niewątpliwie dysponuje silniejszymi atutami w kwestii prowadzenia polityki europejskiej, traktując pozostałych uczestników procesu, jak parlament czy samorząd terytorialny, jako mniej lub bardziej pożądanego głos doradczy.

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza więc także daleko idące zmiany w zakresie polityki kadrowej. Od urzędników pracujących w administracji rządowej przy obsłudze członkostwa w UE wymaga się często innych cech, niż od osób pracujących nad sprawami wewnętrznymi, m.in. umiejętności definiowania interesu narodowego oraz formułowania i obrony

---

<sup>157</sup> *Vide* rozważania w podrozdziale 1.1 niniejszego rozdziału.

<sup>158</sup> W przypadku Polski, integracja z UE spowodowała m.in. istotne zmiany w zakresie działania Rady Ministrów, związane z poszerzeniem jej sfery aktywności o prowadzenie polityki wobec UE: A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, w: J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, wyd. III, Warszawa 2012.

<sup>159</sup> COREPER – Komitet Stałych Przedstawicieli – organ pomocniczy Rady.

poglądu na krajową politykę europejską, co jest zadaniem dla służby cywilnej zupełnie nowym. Nie sprawdzają się tutaj mechanizmy typowe dla klasycznie pojmowanej administracji, takie jak zachowanie klarownego podziału odpowiedzialności poprzez oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych (konkursowych), ponieważ to właśnie stanowiska urzędnicze przejmują główny ciężar współdecydowania o merytorycznych aspektach krajowej polityki europejskiej<sup>160</sup>. Skuteczny urzędnik musi więc nie tyle koncentrować się na przestrzeganiu prawa, ale wykazywać się wieloma umiejętnościami miękkimi, m.in. kreatywnością, elastycznością, innowacyjnością oraz skuteczną współpracą z partnerami w administracji krajowej i innych państwach członkowskich oraz UE. Tymczasem, w krajowej administracji zdarzają się sytuacje, gdy dobrze wykształceni i przygotowani urzędnicy nie mają wystarczającej samodzielności w wyniku złego zarządzania i rozbudowanej hierarchizacji, co hamuje aktywność w unijnych gremiach decyzyjnych<sup>161</sup>.

Różnica jakościowa w funkcjonowaniu administracji państwa członkowskiego jest szczególnie widoczna, gdy porówna się zadania z okresu przed- i poakcesyjnego, szczególnie w przypadku państw, które niedawno przystąpiły do UE. Przed akcesją największy nacisk nakładano na efektywną implementację prawa i polityk europejskich, na kształt których państwo kandydujące nie miało wpływu, jako że nie brało udziału w procesie ich wypracowywania. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej, najważniejsze znaczenie zaczęła mieć skuteczna obsługa członkostwa, w tym przede wszystkim współdecydowania w instytucjach UE i współkształtowania polityk UE. Akcent został przesunięty z zadań o charakterze czysto administracyjnym, odtwórczym na

---

<sup>160</sup> Szerzej na ten temat: J. Jakubek *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, „Kontrola Państwowa” Nr 6 (323) listopad-grudzień 2008.

<sup>161</sup> R. Grzeszczak *Rola parlamentu oraz rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej - efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej* [w:] S. Biernat, S. Dudzik, *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 13.

polityczne, wymagające merytorycznego zaangażowania oraz wygospodarowania sporych środków kadrowych i finansowych. O ile w pierwszym okresie potrzebni byli głównie świetnie przygotowani do swoich zadań technokraci, o tyle po akcesji to umiejętności z zakresu dyplomacji, perswazji, marketingu, *public relations* są równie istotne jak fachowa wiedza uczestników procesu decyzyjnego. Inne umiejętności, które są obecnie wymagane od przedstawicieli krajowych sprawiają, że w cenie są profesjonalnie przygotowani fachowcy, dysponujący daleko idącymi umiejętnościami interpersonalnymi.

Przesunięcie akcentu z aspektów administracyjnych na polityczne stawia jednak na nowo pytania o kwestie spójności reprezentacji w najważniejszych instytucjach decyzyjnych UE, a także o sposoby szybkiego i efektywnego osiągania konsensusu pomiędzy organami państwa w zakresie interpretacji interesów kraju w UE i sposobów ich realizacji. W tym zakresie spójność stanowiska państwa jest sprawą kluczową, a istnienie dwugłosu czy wielogłosu czyni pozycję negocjacyjną nieczytelną i mało skuteczną. Szybko również może zrazić partnerów z innych państw członkowskich, którzy oczekują konkretnej współpracy w zakresie budowania sojuszy i wspierania nowych inicjatyw europejskich.

Dodatkowo pogłębiająca się integracja europejska dostarcza nowych wyzwań oraz wymaga od administracji państw członkowskich rosnącego zaangażowania w proces decyzyjny. Aktywne i efektywne członkostwo w Unii oznacza bowiem dwojako rozumiany proces. Po pierwsze, państwo członkowskie bierze udział w procesie decyzyjnym Unii na etapie kształtowania się poszczególnych polityk i nabierania przez nich kształtu w postaci aktów decyzyjnych Unii. Po drugie, administracja państwowa wciela w życie akty prawne i inne decyzje UE, a od tego na ile jest ona dobrze działająca i nowoczesna, zależy efektywność procesu implementacyjnego.

Aby wywiązywać się efektywnie z tych zadań, krajowa administracja musi mieć opanowane cztery podstawowe sfery: wpływu (wypracowanie skoordynowanego i spójnego stanowiska krajowego i umiejętnej jego prezentacji), implementacji (dostosowania do prawa UE), konsumpcji/absorpcji (szczególnie w kontekście wykorzystania funduszy UE, ale także innych profitów wynikających z polityk UE) oraz kadrową/personalną (zaspokojenie potrzeb kadrowych związanych z obsługą członkostwa)<sup>162</sup>. W tych dziedzinach nie ma jednego obowiązującego modelu, przyjęte rozwiązania bazują na doświadczeniach i tradycjach państw członkowskich. Z punktu widzenia Unii Europejskiej znów ważna jest skuteczność, a nie sposób załatwiania spraw.

Na skuteczność państwa w systemie decyzyjnym UE ogromny wpływ ma krajowy system koordynacji polityki europejskiej. W kontekście członkostwa w Unią Europejską pojawia się dość unikalne zjawisko w krajowej administracji – swoisty ruch dwustronny w relacjach z tą organizacją. Po pierwsze, administracja musi być przystosowana do wykonywania ustaleń UE (perspektywa *top-down*), ale po drugie, musi być tak urządzona, aby skutecznie wpływać na politykę europejską (perspektywa *bottom-up*). Skuteczne prowadzenie polityki wpływu przez krajową administrację to dowód jej sprawności, szczególnie w kontekście sporej liczby polityk, które produkuje Unia Europejska, kontrastowo zestawionej z niewieloma politykami krajowymi.

Sposób wypełniania zobowiązań członkowskich pozostaje w gestii państw, jednak omówiony wcześniej system decyzyjny przyjęty przez Unię Europejską stwarza pewne uwarunkowania przyjmowanych na poziomie krajowym rozwiązań. Aby skutecznie brać udział w procesie decyzyjnym i próbować wpływać na kształt rozstrzygnięć Unii Europejskiej, trzeba przede wszystkim dobrze zrozumieć i

---

<sup>162</sup> G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 144.

zinternalizować zasady kierujące procedurami podejmowania decyzji w UE i ukształtować system krajowy w sposób jak najbardziej odpowiadający specyfice UE. Wśród czynników, które trzeba uwzględnić, są przede wszystkim: terminowość wyrażanego stanowiska (dostosowanie do kalendarza obrad organów UE), forma przyjmowanego stanowiska na poszczególnych szczeblach debaty Rady (od szczegółu do ogółu) i konieczność zapewnienia efektywnych kanałów komunikacyjnych pomiędzy ministerstwami, Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli oraz innymi uczestnikami procesu.

Spójność i konstruktywność stanowiska wypracowanego przez administrację krajową jest dopiero pierwszym krokiem do osiągnięcia celu, jakim jest wprowadzenie danego priorytetu politycznego do procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Do swojego stanowiska trzeba przekonać unijnych partnerów, i to na różnych szczeblach negocjacyjnych (patrz: charakterystyka europejskiego procesu decyzyjnego). W tym celu należy zapewnić właściwą reprezentację na wszystkich szczeblach decyzyjnych oraz elastyczne reagowanie na dynamikę procesu uzgodnień (problematyka elastycznego/sztywnego mandatu negocjacyjnego – instrukcji dla urzędników na posiedzenia grup roboczych). W tym celu przedstawiciele państwa członkowskiego powinni posiadać wiedzę na temat strategii realizowanej przez państwo członkowskie w danym obszarze tak, aby móc ocenić wagę konkretnego zagadnienia w kontekście polityki wewnętrznej. Kwestią dyskusyjną jest, czy urzędnicy powinni to robić samodzielnie, czy w ramach czytelnych instrukcji od pionu politycznego w ministerstwie.

Przez pojęcie skuteczności polityki europejskiej rozumiem takie prowadzenie polityki europejskiej, które daje pożądane wyniki i którego działalność przynosi efekty<sup>163</sup>. Od skuteczności należy odróżnić pojęcie efektywności, które ma wymiar ekonomiczny i oznacza racjonalność określonej działalności z punktu widzenia stosunku poniesionych nakładów do osiągniętych rezultatów – efektywność jest tym większa, im mniejsze nakłady zostały poniesione dla osiągnięcia określonych rezultatów<sup>164</sup>. W analizie prawnej ekonomiczna kwestia relacji nakładów do kosztów ma dalsze znaczenie, dlatego celowo używam pojęcia skuteczności, czyli warunków, aby polityka europejska przynosiła zakładane rezultaty.

Warunkiem skuteczności polityki europejskiej państwa członkowskiego jest bez wątpienia jej spójność i jednoznaczność. Oznacza to, że dla partnerów z innych państw oraz instytucji UE winno być czytelnym, kto w kwestiach europejskich jest kompetentny do podejmowania decyzji i kto w pierwszej kolejności jest partnerem do konsultacji i negocjacji. Stąd tak ważne jest czytelne rozgraniczenie kompetencji i odpowiedzialności oraz skuteczny system przepływu informacji i koordynacji stanowiska na poziomie krajowym.

Niewątpliwie, zagwarantowanie skutecznego udziału w unijnym procesie decyzyjnym jest istotnym zadaniem dla administracji rządowej każdego państwa członkowskiego w Unii Europejskiej. Wyzwanie stanowi terminowe (zgodnie z kalendarzem politycznym Unii) wypracowanie przez administrację uzgodnionego wcześniej na szczeblu krajowym stanowiska, które odzwierciedla interesy danego

---

<sup>163</sup> Słownik Języka Polskiego PWN.

<sup>164</sup> Za: R. Mieńkowska-Norkiene, *Efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Model teoretyczny, ewaluacja i rekomendacje*, Warszawa 2013, s. 63-64.

państwa oraz opracowanie strategii negocjacyjnej wobec wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej. A. Nowak-Far „proaktywnością strategiczną” nazywa umiejętne współkształtowanie rozwiązań przyjmowanych przez właściwe organy UE, tak aby uzyskać realny wpływ na wspólnotowe normy prawne oraz szybko dostosować swoje struktury do zmian<sup>165</sup>. Osiągnięcie tego celu zależy w dużej mierze od dobrej koordynacji działań, profesjonalizmu administracji, współpracy ze środowiskami akademicko-eksperckimi, a przede wszystkim od umiejętności programowania planowania strategicznego i identyfikacji interesów narodowych<sup>166</sup>.

Główne ciała decyzyjne UE w pewnym zakresie dystrybuują role w procesie pomiędzy polityków oraz przedstawicieli krajowego aparatu administracyjnego. Poczynając od Rady Europejskiej, w której przedstawicielem państwa członkowskiego jest premier bądź prezydent, poprzez Radę Unii, gdzie obradują ministrowie, COREPER II i I w randze ambasadorów i ich zastępców, aż do grup roboczych, ciał eksperckich oraz komitetów, w których zasiadają fachowi urzędnicy państw członkowskich. Samo funkcjonowanie najważniejszego organu decyzyjnego w UE – Rady – jest tak naprawdę uzależnione od trzech grup: polityków (ministrów), urzędników oraz biurokratów<sup>167</sup>.

Politycy w tym systemie mają wyznaczone i przypisane im zadania, to oni mają dawać impuls do wszelkich działań, mają wyznaczać kierunek, dawać przyzwolenie, wyznaczać ramy, w które treść mają wpisać i uszczegółowić już

---

<sup>165</sup> A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich* w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 119.

<sup>166</sup> T.G. Grosse, *Polska w Unii Europejskiej: wyzwanie dla polskiej administracji*, Analizy i Opinie nr 14, 2003 Instytut Spraw Publicznych; zob. też A. Harasimowicz, *O potrzebie współpracy administracji i środowisk akademicko-eksperckich w definiowaniu celów długofalowych członkostwa Polski w UE* (artykuł do dyskusji), *Studia Europejskie* 2/2003, s. 86-89.

<sup>167</sup> Wyróżnienie trzech grup wraz ze spełnianymi przez te grupy funkcjami zaproponowały F. Hayes-Renshaw i H. Wallace: ministers – ministrowie (decydowanie), officials – urzędnicy „polityczni” (przygotowanie), bureaucrats – urzędnicy „tradycyjni” (obsługa organizacyjna), Hayes-Renshaw F., Wallace H., *The Council of Ministers*, Palgrave Macmillan 2006, s. 33-132.

urzędnicy administracyjni. Warto podkreślić jednak, że to na etapie uszczegóławiania może dochodzić do dyskusji nad najważniejszymi kwestiami jako że kwestie szczegółów technicznych często mają najbardziej istotne konsekwencje. Od tego, na ile związany jest mandat negocjacyjny, którym dysponuje urzędnik, daje mu to większe lub mniejsze pole manewru i możliwość partycypacji w negocjacjach. Państwo, które wysyła na obrady ciała decyzyjnego UE urzędnika „tradycyjnego”, który nie ma szerokiego marginesu swobody w pertraktacjach i układaniu się z przedstawicielami pozostałych państw członkowskich, skazuje się na to, że ów urzędnik niczego nie będzie mógł załatwić, podczas gdy inni swobodnie wypracowują kompromisowe ustalenia.

W relacjach Rady i państw członkowskich, podstawową rolę odgrywa podległy premierowi rządowy aparat administracyjny. Ministerstwa muszą zapewnić koordynację swoich działań i stanowisk zarówno w wymiarze zewnętrznym (pomiędzy sobą), jak i wewnętrznym (między departamentami). Kolejnym wyzwaniem jest utrzymywanie stałych kontaktów ze Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli, które powinno posiadać na bieżąco informacje na temat kształtowania stanowiska krajowego w odpowiednich kwestiach.

Skuteczną koordynację polityki europejskiej w państwie członkowskim powinno zapewnić oparcie na kilku elementach, do których należą: wymiana informacji tak, aby stanowisko krajowe było jednolite wśród wszystkich organów; obecność mechanizmów wychwytywania różnic pomiędzy organami, w ramach rządu; istnienie mechanizmu budowania porozumienia, do czego służą komitety i zespoły robocze; a także mechanizm arbitrażu, jeśli brak zgody pomiędzy politykami wyższego szczebla (ministrami), tutaj ważną rolę odgrywają komitety rządowe albo rozstrzyga premier lub Rada Ministrów.

Po przeprowadzonej analizie specyfiki systemu decyzyjnego UE można stwierdzić, że decentralizacja i sprawna koordynacja procesu decyzyjnego w



sprawach europejskich jest warunkiem koniecznym do jego skuteczności. Ważne jest, by decyzje w tych kwestiach były podejmowane nie tylko kompetentnie w sensie merytorycznym, ale przede wszystkim terminowo – bo gdy zostanie przyjęta dyrektywa czy inny akt prawa europejskiego, jest już za późno na reakcję. Współpraca administracji rządowej z instytucjami UE stała się więc normalnym elementem polityki, a nie czymś wyjątkowym – a to, w jaki sposób rząd i administracja jest zorganizowana do współpracy europejskiej jest jednym z elementów oceny jego skuteczności.

## 5. PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z KOORDYNACJI POLITYKI EUROPEJSKIEJ

---

Kluczową kwestią dla skutecznej polityki europejskiej państwa członkowskiego jest zdolność administracji krajowej do wypracowania stanowiska w procesie decyzyjnym UE, zapewnienia mu odpowiedniej pozycji i przekonanie do niego partnerów z UE. Do tego dochodzą obowiązki związane z implementacją prawa unijnego, wykorzystaniem instrumentów polityk europejskich (w tym funduszy europejskich), zaspokojeniem potrzeb kadrowych wynikających z kontaktów państwo – instytucje unijne, a także z innymi państwami UE<sup>168</sup>. Aby wywiązywać się efektywnie ze swoich zadań w kontekście członkostwa w UE, administracja musi mieć opanowane cztery podstawowe sfery: wpływu (wypracowanie skoordynowanego i spójnego stanowiska krajowego i umiejętnej jego prezentacji), implementacji (dostosowania do prawa unijnego), konsumpcji/absorpcji (szczególnie w kontekście wykorzystania funduszy europejskich, ale także innych profitów wynikających z polityk UE) oraz kadrową/personalną (zaspokojenie potrzeb kadrowych związanych z obsługą

---

<sup>168</sup> Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007 s. 67.

członkostwa)<sup>169</sup>. W tych dziedzinach nie ma jednego obowiązującego modelu, przyjęte rozwiązania bazują na doświadczeniach i tradycjach państw członkowskich. Z punktu widzenia Unii Europejskiej ważna jest skuteczność, a nie sposób załatwiania spraw<sup>170</sup>.

Zagadnieniem, z którym administracja państwa członkowskiego musi się uporać, jest efektywna budowa stanowiska na poziomie krajowym, które potem będzie prezentowane na forum UE, a także skuteczność prezentacji tego stanowiska. W tym obszarze również istnieją pola napięć pomiędzy organami władzy wykonawczej, szczególnie w kontekście spójności, którą trzeba osiągnąć poprzez efektywne mechanizmy koordynacji. Członkostwo daje nowe pola decyzyjne dla polityków, przebudowując pola stosunków między egzekutywą a legislatywą, a także faworyzując element rządowy. To rząd w ostatecznym rozrachunku jest bowiem bezpośrednim autorem i odpowiedzialnym za prezentację stanowiska całego państwa w organach UE (Rada), oraz podejmuje wiążące decyzje w relacjach z UE.

Częstym problemem w krajowej koordynacji europejskiej jest partykularyzm czy sektorowość (silosowość) w traktowaniu zagadnień unijnych. Niwelowanie tych barier ma zasadnicze znaczenie na etapie powstawania inicjatyw – każdy projekt powinien podlegać ocenie jako część większej całości. Aby polityka europejska rządu miała charakter skonsolidowany, konieczna jest właściwa identyfikacja istoty sporów, uwarunkowań i możliwych wariantów rozwiązań. Istotne jest doskonalenie mechanizmów koordynacji międzyresortowej i holistyczne postrzeganie problematyki europejskiej w procesie decyzyjnym

---

<sup>169</sup> Rydlewski G., *Polityka i administracja...* dz. cyt. s. 144.

<sup>170</sup> Unia Europejska nie narzuca państwom członkowskim rozwiązań dotyczących funkcjonowania administracji. Państwa członkowskie, w myśl artykułu 4 ust. 3 TUE, są jednak zobowiązane do zastosowania „wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”.

rządu, aby zapewnić podejmowanie konstruktywnych i możliwie bezkolizyjnych rozstrzygnięć.

Kolejnym problematycznym zagadnieniem jest często występująca słabość przywództwa politycznego w sferze polityki europejskiej. Funkcjonujące rozwiązania umiejscawiają kwestie związane z członkostwem RP w UE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, a minister spraw zagranicznych będzie zawsze w pierwszej kolejności „szefem dyplomacji”. Wśród premierów nie było zaś dotąd widocznego skupienia na tej problematyce jako kompetencji do samodzielnego wykonywania. Dodatkowym utrudnieniem jest słabość państwowej myśli strategicznej i brak zinstytucjonalizowanego zaplecza analitycznego i konceptualnego dla prowadzenia polityki europejskiej, który przekłada się na nikłą zdolność do wytyczania i kwantyfikacji celów polityki europejskiej oraz mniejszą determinację w ich realizacji. Kłopotliwy może okazać się brak klarowności podziału funkcji strategicznych, wdrożeniowych i refleksyjnych w administracji publicznej, co powoduje że kwestie programowania politycznego i długofalowego zarządzania strategicznego mogą być spychane na dalszy plan przez zadania bieżące (operacyjne)<sup>171</sup>.

Słabością mechanizmów programowania i koordynacji polityki europejskiej jest także brak w systemie zarządzania państwem jednostki odpowiadającej za całościowe prowadzenie polityki europejskiej, która byłaby wyposażona w stosowne zasoby i kompetencje. Oczywiście taką kompetentną w sensie prawnym osobą jest Prezes Rady Ministrów, jednak nie zawsze kwestie polityki europejskiej są u niego stawiane na pierwszym planie. Minister Spraw Zagranicznych nie ma z kolei ani instrumentów władczych nad pozostałymi ministrami, ani (zazwyczaj) odpowiednio silnej pozycji w rządzie, która dawałaby mu autorytet do narzucania

---

<sup>171</sup> K. Olejniczak, *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, w: K. Olejniczak (red.) *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 178 i nast.

swojej woli. Łączenie spraw zagranicznych i spraw europejskich prowadzi zaś najczęściej do nadawania priorytetowej rangi tym pierwszym.

Częstym problemem jest także niewystarczające zaangażowanie w procesy koordynacji polityki europejskiej podmiotów spoza administracji rządowej, wynikające z ich niewielkich możliwości wpływu na proces decyzyjny. Parlament czy samorząd terytorialny mogą nie przykładąć dużej wagi do wypracowywania wspólnie z rządem stanowiska krajowego, gdyż mogą uznać, iż ich głos i tak nie ma znaczenia (i faktycznie bywa dość często lekceważony). Pokusą jest także realizacja własnych interesów bez pośrednika w postaci administracji rządowej, czyli bezpośrednio w instytucjach europejskich, do czego m.in. samorząd terytorialny czy organizacje społeczne mają przyznane w prawie UE mechanizmy<sup>172</sup>.

Fundamentem strategii budowania pozycji Polski w Unii Europejskiej jest więc dobór odpowiedniego instrumentarium prawnego, które zapewni efektywną realizację priorytetów państwa w polityce europejskiej, co poddaję analizie w kolejnych rozdziałach niniejszej rozprawy. Skuteczna koordynacja procesów decyzyjnych na różnych poziomach i pomiędzy wieloma uczestnikami oznacza skuteczniejszą politykę europejską, co bezpośrednio przekłada się na wzmocnienie pozycji Polski w UE. Dojrzałość polskiego państwa do stawienia czoła wyzwaniom integracji europejskiej oznacza takie przemodelowanie doktryny państwowej, aby w jak największym stopniu uruchomić potencjał managerski i organizatorski w strukturach administracji. Warto przy tym korzystać z reguły subsydiarności, zakładającej jak najniższe sytuowanie procesów koordynacyjnych, a także poszukiwać metod współpracy wyzwających synergię wśród kooperujących podmiotów.

---

<sup>172</sup> Szerzej na ten temat w rozdziale IV.

## ROZDZIAŁ III

### PODSTAWY PRAWNE KOORDYNOWANIA POLITYKI EUROPEJSKIEJ W POLSKIEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

---

#### 1. UWAGI OGÓLNE

---

Przynależność Polski do UE wyzwoliła nowe problemy prawne i doktrynalne, z którymi administracja nie miała wcześniej do czynienia<sup>173</sup>. Po pierwsze, przed polską egzekutywą stało wyzwanie, aby zbudować sprawnie działający system koordynacji spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej – zarówno efektywnej implementacji prawa europejskiego, jak i mechanizmów uczestnictwa w tworzeniu prawa i procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Administracja musiała odpowiedzieć sobie na pytanie, jak zorganizować swoją działalność w tym obszarze – czyli jakich narzędzi w tym celu użyć i do jakich koncepcji doktrynalnych sięgnąć.

Podstawą funkcjonowania koordynacji polityki europejskiej w administracji rządowej są akty prawne, znajdujące się na trzech poziomach: poziomie Unii Europejskiej, w prawie krajowym powszechnie obowiązującym (Konstytucja RP i ustawy) oraz w prawie wewnętrznym. W tym rozdziale zajmę się głównie aktami prawnymi dotyczącymi koordynowania polityki europejskiej w

---

<sup>173</sup> Dodatkowo, trudno było sięgać po jakiegokolwiek gotowe wzorce z innych państw członkowskich, ponieważ praktyka ustrojowa i prawna jest zupełnie różna i nie ma jednej skutecznej metody na koordynowanie polityki europejskiej – szerzej na temat różnych modeli koordynacji m.in. H. Kassim, G. Peters, V. Wright *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford 2000.

administracji rządowej. Akty te, zgodnie z zasadą działania organów na podstawie i w granicach prawa, stanowią konieczną podstawę prawną postępowania administracji. Dodatkowo omówię postanowienia dotyczące współpracy instytucjonalnej Rady Ministrów z parlamentem i samorządem terytorialnym, a także innymi podmiotami spoza administracji rządowej jako pozostałe elementy systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce w sferze zewnętrznej administracji.

## 2. REGULACJE PRAWNE UNII EUROPEJSKIEJ

---

Unia Europejska jest wspólnotą opartą na wartościach, wskazanych *expressis verbis* w preambule do aktów prawnych, a także w art. 2 TUE, gdzie mowa o poszanowaniu godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwie prawnym, poszanowaniu praw człowieka w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te osadzone są “w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn”<sup>174</sup>. Państwa przystępujące do Unii Europejskiej mają obowiązek wdrożyć całe *acquis communautaire*, czyli dorobek prawny oraz zasady jej funkcjonowania. Zobowiązują się więc przyjąć i stosować nie tylko tzw. prawo twarde, ale także ww. wartości i zasady, m.in. zasadę lojalnej współpracy, pomocniczości czy proporcjonalności<sup>175</sup>.

Prawo Unii Europejskiej, konsekwentnie stosując zasadę pomocniczości, nie reguluje szczegółowo zasad funkcjonowania administracji w państwach

---

<sup>174</sup> Art. 2 TUE.

<sup>175</sup> Art. 4 i 5 TUE.

członkowskich. W traktatach (Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz traktatach akcesyjnych) można znaleźć bardzo ogólne postanowienia odnoszące się do obowiązków państw wynikających z członkostwa w UE. Kształt prawny i instytucjonalny jest pozostawiony do uregulowania przez same państwa członkowskie<sup>176</sup>.

Prawo Unii Europejskiej dzieli się na prawo pierwotne i prawo wtórne. W przypadku regulacji ustrojowych, przepisy znajdują się w Traktatach – Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Traktatach akcesyjnych. Państwa członkowskie, w myśl artykułu 4 ust. 3 TUE (dawny art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), są zobowiązane do zastosowania „wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”. Zobowiązania te dotyczą wszystkich państw członkowskich, bez względu na to, jak są one zorganizowane wewnętrznie i w jaki sposób dystrybuują odpowiedzialność za ich wypełnianie pomiędzy różne organy władzy państwowej. W tej kwestii liczy się jedynie prawidłowa i terminowa realizacja zobowiązań, łącznie z obowiązkiem aktywnego uczestnictwa w pracach organów UE, w których udział przedstawicieli krajowych jest przewidziany.

Traktaty zobowiązują Unię do “szanowania równości Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamości narodowej, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego<sup>177</sup>”. Ta reguła nieingerowania w ustrój wewnętrzny i funkcjonowanie

---

<sup>176</sup> Choć cały proces akcesyjny był silnie nacechowany wywieraniem wpływu na kształt wzorców demokratycznych i instytucjonalnych w państwach kandydujących (tzw. conditionality), w kwestiach koordynacji polityki europejskiej UE nie oczekiwała konwergencji z żadnym konkretnym wzorem – szerzej na ten temat H. Grabbe *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan 2006, s. 42 i nast.

<sup>177</sup> Art. 4 ust. 2 TUE.

administracji państw członkowskich<sup>178</sup> jest fundamentalna dla przyjętej przez Unię zasady pomocniczości i podziału kompetencji, ale nie dotyczy ona sytuacji, w której państwo członkowskie narusza postanowienia Traktatów czy pozostała zasady i wartości UE wyrażone m.in. w Karcie Praw Podstawowych<sup>179</sup>.

Wyrażenie w art. 5 ust 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (dawniej 5 art TWE) zasady proporcjonalności, pomocniczości oraz równowagi kompetencyjnej, gwarantuje, że w dziedzinach, które nie należą do kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie<sup>180</sup>. Art. 5 TWE niesie ze sobą także zobowiązanie, iż żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatowych. Organizacja krajowego systemu zarządzania sprawami unijnymi związana jest ściśle z realizacją zasady subsydiarności. Członkostwo państwa w Unii Europejskiej wpływa m.in. na pozycję regionów i samorządu terytorialnego.

Prawo pierwotne UE nie narzuca więc żadnemu państwu członkowskiemu mechanizmów ani podstaw prawnych koordynacji polityki europejskiej. Nie przesądza także kwestii reprezentacji w Radzie Europejskiej, tj. czy państwo winno być reprezentowane przez prezydenta czy przez premiera, pozostawiając decyzję w tej kwestii państwu członkowskiemu. Art. 4 TUE mówi, że „W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich

---

<sup>178</sup> Tzw. zasada autonomii instytucjonalnej (proceduralnej) - Orzecznictwo ETS: sprawa 51-54/71 *International Fruit Co, et al. przeciwko Produktschaft voor Groeten en Fruit*, zb. Orz. 1971, s. 1108 por. W. Czapliński, R. Ostrowski, P. Saganek, A. Wyrozumski, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001.

<sup>179</sup> W takiej sytuacji na mocy art. 7 wszczyna się procedurę stwierdzającą „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art.2”. Takie działania, zwane także „procedurą *rule of law*” zostały wszczęte wobec Polski w styczniu 2016 r.

<sup>180</sup> Więcej na temat zasady proporcjonalności zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, *Studia Europejskie* 1/2006, s. 63-82.



oraz przewodniczący Komisji. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych Państw Członkowskich i członek Komisji.” Sprawa ta jest więc pozostawiona do wewnętrznego rozstrzygnięcia w kwestii procedencji i roli w polityce europejskiej organów egzekutywy. W tym obszarze również należy brać pod uwagę przesłanki prawnokonstytucyjne dla ustalenia pierwszeństwa protokolarnego i kwestii reprezentacji<sup>181</sup>.

W myśl Traktatu o Unii Europejskiej, w skład najważniejszego ciała decyzyjnego UE – Rady – „wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego każdego Państwa Członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego Państwa Członkowskiego”<sup>182</sup>. Traktat przesądza także o udziale przedstawicieli państw członkowskich w organach ponadnarodowych - Komisji<sup>183</sup>, Trybunale Sprawiedliwości<sup>184</sup>, Parlamencie Europejskim<sup>185</sup> i pozostałych organach decyzyjnych i doradczych. Postanowienia traktatowe gwarantują także udział w procesie decyzyjnym parlamentom narodowym<sup>186</sup> oraz „obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim”<sup>187</sup>.

Do źródeł unijnego prawa pierwotnego zaliczają się także Traktaty akcesyjne. Ich charakter prawny jest zróżnicowany – składają się z Traktatu akcesyjnego *sensu stricto* (umowy międzynarodowej wielostronnej) oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia wraz z załącznikami i protokołami. Obydwa te dokumenty stanowią tzw. Traktat akcesyjny *sensu largo*<sup>188</sup>.

---

<sup>181</sup> Taki spór kompetencyjny miał miejsce w Polsce w 2008 i 2009 roku, kiedy zarówno Prezydent jak i Prezes Rady Ministrów wyrażali wolę uczestnictwa w obradach Rady Europejskiej. Konflikt ten został rozstrzygnięty postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego nr 2/08.

<sup>182</sup> Art. 16 ust. 2 TUE.

<sup>183</sup> Art. 17 ust. 4 i 5 TUE.

<sup>184</sup> Art. 19 ust. 2 TUE.

<sup>185</sup> Art. 14 ust. 2 TUE.

<sup>186</sup> Art. 12 TUE.

<sup>187</sup> Art. 11 ust.1 TUE.

<sup>188</sup> J. Barcz *Traktat akcesyjny w: Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, wyd. 3 Warszawa 2012, s. IX-32.

W przypadku Polski Traktat akcesyjny podpisano 16 kwietnia 2003 r. i składał się on z trzech części:

- Traktat dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej (Traktat akcesyjny *sensu stricto*)
- Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii (wraz z Traktatem o przystąpieniu stanowił Traktat akcesyjny *sensu largo*)
- Akt końcowy zawierający 44 deklaracje „starych” i „nowych” państw członkowskich<sup>189</sup>

W Traktacie zawarto przede wszystkim niezbędne zmiany w traktatach i postanowienia instytucjonalne dotyczące przystępujących do UE państw, jak i zobowiązania wszystkich stron umowy. Warto przy tym podkreślić, że państwa przystępujące do Unii Europejskiej negocjowały co do zasady tylko tzw. okresy przejściowe<sup>190</sup>, a nie podlegała żadnym rokowaniom konieczność przyjęcia całokształtu *acquis communautaire*<sup>191</sup>.

### 3.PRAWO POLSKIE POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCE

---

#### 3.1.KONSTYTUCJA RP

---

Przyjęta w 1997 r. Konstytucja RP antycypowała członkostwo w Unii Europejskiej, wprowadzając stosunkowo spójny system przepisów mających

---

<sup>189</sup> Tamże s. IX-35.

<sup>190</sup> Czasowe wyłączenia z niektórych polityk UE.

<sup>191</sup> Szerzej na ten temat m.in. *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków 2003; S. Trzeciak *Gra o Europę. Negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2010 r.

zagwarantować legitymację demokratyczną decyzji o przystąpieniu oraz późniejszym decyzjom o zmianie podstaw traktatowych i stosowania prawa UE w polskim porządku prawnym<sup>192</sup>. Najważniejsze przepisy konstytucyjne z tego punktu widzenia to przede wszystkim art. 9, 90 i 91 Konstytucji RP. Mowa w nich przede wszystkim o zobowiązaniu do przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego (art. 9), możliwości przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust.1) i bezpośrednim stosowaniu umowy międzynarodowej przekazującej te kompetencje (art. 91 ust.1).

Wykładnię proeuropejską ustawy zasadniczej podkreśliły dodatkowo wyroki Trybunału Konstytucyjnego, m.in. z 27 maja 2003 r. w sprawie konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym<sup>193</sup>, formułując konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami czy wyrok z dnia 11 maja 2005 r., potwierdzającym zgodność z Konstytucją RP Traktatu akcesyjnego<sup>194</sup>.

Przepisy Konstytucji RP odnoszące się do członkostwa RP w UE Jan Barcz określa „konstytucyjnym aktem integracyjnym” i podkreśla wymóg spójnej, systematycznej i całościowej wykładni, nakierowanej na zagwarantowanie efektywnego członkostwa RP w UE<sup>195</sup>. Ten postulat znalazł swoje odzwierciedlenie w zasadzie konstytucyjnej wyrażonej we wspomnianym wyroku TK z dnia 27 maja 2003 r.

O ile więc przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej jak i nakaz przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego zostały wprost

---

<sup>192</sup> J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Prawne aspekty...* s. VII-73.

<sup>193</sup> Sygn. K 11/03.

<sup>194</sup> Sygn. K 18/04.

<sup>195</sup> J. Barcz *Konstytucyjne...* s. IX-75.

wskazane w Konstytucji, można tę zasadę potraktować jako imperatyw do zmiany regulacji krajowych w przypadku ich niezgodności z prawem UE. Taka sytuacja miała miejsce w 2006 r. w momencie zmiany art. 55 ust. 1 Konstytucji w związku z niezgodnością zakazu ekstradycji polskich obywateli z prawem unijnym dotyczącym Europejskiego Nakazu Aresztowania<sup>196</sup>. Można się także spodziewać kolejnych zmian w Konstytucji, związanych przede wszystkim z przyszłym przystąpieniem do strefy euro, do czego Polska zobowiązała się w Traktacie akcesyjnym<sup>197</sup>.

Konstytucja RP nie zawiera konkretnych postanowień odnoszących się do kształtu koordynowania polityki europejskiej, pozostawiając tę materię do rozstrzygnięcia ustawowego, w myśl ogólnych reguł konstytucyjnych dotyczących kompetencji organów władzy publicznej. Na gruncie Konstytucji RP doszło jednak do rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa. Trybunał w postanowieniu z 20 maja 2009 roku orzekł, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji mają przede wszystkim kierować się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydentowi, jako najwyższemu przedstawicielowi Rzeczypospolitej, przyznano na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji prawo do decyzji o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań

---

<sup>196</sup> Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r. sygn. P 1/05

<sup>197</sup> Zmiany wymagać będzie przede wszystkim art. 227 ust.1, 227 ust. 6, 203 ust. 1 Konstytucji RP dotyczące Narodowego Banku Polskiego, kompetencji w sprawie emisji pieniądza, Rady Polityki Pieniężnej, czy uprawnień Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do NBP. Szerzej na ten temat: J. Barcz *Konstytucyjne...* s. IX 100-103.

określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. To jednak Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ma ustalać stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej i, co do zasady, Prezes Rady Ministrów ma reprezentować Polskę na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawiać ustalone stanowisko. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji w celu zapewnienia jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami<sup>198</sup>.

Treść Konstytucji RP powstawała w perspektywie starań o członkostwo w Unii Europejskiej, ustawa zasadnicza zawiera więc odpowiednie postanowienia związane z obowiązywaniem unijnego prawa pierwotnego i pochodnego w krajowym porządku prawnym. Jej treść nie stanowi przeszkody prawnej do obowiązywania w Polsce prawa unijnego ani efektywnej implementacji aktów pochodnych<sup>199</sup>. Wskazuje się jednak na postulat zmiany Konstytucji RP w związku z członkostwem Polski w UE, a wręcz wprowadzenie do Konstytucji nowego rozdziału „Polska w Unii Europejskiej”. Taki rozdział miałby zapobiec działaniu *ad hoc* w kwestii dostosowywania postanowień Konstytucji do prawa unijnego, a przede wszystkim normować najważniejsze sprawy związane z zasadami współpracy rządu i parlamentu w sprawach dotyczących UE, umocować konstytucyjnie sejmową i senacką komisję ds. UE, zawierać podstawy współpracy rządu z samorządem terytorialnym, zasady wyborów do Parlamentu Europejskiego i organów samorządu terytorialnego, doprecyzowanie zasad dotyczących wykonywania prawa UE oraz procedurę wyłaniania kandydatów Polski na

---

<sup>198</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 roku sygn. Kpt 2/08.

<sup>199</sup> Należy jednak odnotować ciekawy dyskurs widoczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnośnie badania niezgodności prawa unijnego z Konstytucją RP – vide wyroki z 11 maja 2005 (K 18/04), z 16 listopada 2011 r. (K45/09) i z 27 maja 2003 r. (K 11/03).

najważniejsze stanowiska w UE. Taki projekt został zgłoszony przez Prezydenta RP w 2010 r., ale nie doczekał się uchwalenia<sup>200</sup>.

---

### 3.2. USTAWA O DZIAŁACH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

---

Jak wspomniano, Konstytucja RP nie zawiera postanowień dotyczących kształtu koordynowania spraw europejskich, pozostawiając te kwestie do ustalenia na mocy aktów prawnych niższego rzędu. Najważniejszym aktem prawnym dotyczącym całokształtu działań administracji rządowej jest, oprócz ustawy o Radzie Ministrów, ustawa o działach administracji rządowej, w której *expressis verbis* wyróżniono dział „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” jako obejmujące sprawy udziału organów administracji rządowej w pracach organów Unii Europejskiej; działalności informacyjnej i edukacyjnej służącej rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej oraz polityce Rady Ministrów w tej dziedzinie; zgodności polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej oraz ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz zatrudnienia obywateli polskich w instytucjach i agendach Unii Europejskiej<sup>201</sup>.

Ministrowi właściwemu do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przyznano kompetencje w zakresie spraw, o których mowa w

---

<sup>200</sup> Por. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu powołanego przez Marszałka Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe 2010.

<sup>201</sup> Art. 13 ust. 1.

ust. 1 pkt 1, w szczególności do opracowywania strategii polityki Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej oraz inicjowania i opracowywania dokumentów rządowych związanych z udziałem w pracach organów Unii Europejskiej lub opiniowania ich pod względem zgodności z tą strategią<sup>202</sup>. Minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na mocy ustawy otrzymał także kompetencje do koordynowania procesu wdrażania prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawa; przedstawiania Radzie Ministrów opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej rządowych projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz projektów umów międzynarodowych; opiniowania, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, projektów ustaw co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej; a także zapewniania reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)<sup>203</sup>.

Na mocy art. 34 każdy minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

W celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem ma obowiązek współdziałania z innymi członkami Rady Ministrów oraz innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi,

---

<sup>202</sup> Art. 13 ust. 2.

<sup>203</sup> Art. 13 ust. 3.

organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych<sup>204</sup>.

Ważnym postanowieniem jest zobowiązanie każdego ministra kierującego działem administracji rządowej do podejmowania w odniesieniu do swojego działu czynności w zakresie współpracy z zagranicą we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, a w zakresie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – we współpracy z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>205</sup>. Minister kierujący określonym działem uczestniczy także w krajowym systemie notyfikacji norm i aktów prawnych, i jest obowiązany do niezwłocznego przekazania aktów prawnych i projektów aktów prawnych objętych tym systemem do koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych w celu dokonania ich notyfikacji Komisji Europejskiej oraz do odnoszenia się podczas prac nad notyfikowanymi projektami aktów prawnych do stanowisk zgłoszonych przez Komisję Europejską lub państwa członkowskie Unii Europejskiej, a także do opracowywania stanowisk do projektów aktów prawnych notyfikowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> Art. 38 ust.1.

<sup>205</sup> Art. 38 ust. 2.

<sup>206</sup> Art. 38a.



---

### 3.3. USTAWA O RADZIE MINISTRÓW

---

Ustawa o Radzie Ministrów jest kolejnym istotnym aktem prawnym regulującym pracę administracji rządowej, kompetencje tego naczelnego organu i kwestie podległości organizacyjnej w ramach administracji rządowej.

W myśl art. 12 ust 1. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności stały komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów, jak i komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy a także rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów, tworząc organy pomocnicze określa ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania (art. 12 ust. 2)<sup>207</sup>.

Na podstawie ustawy o Radzie Ministrów można więc powołać komitet stały RM. Jest to fakultatywna kompetencja Prezesa Rady Ministrów, który ma możliwość w ten sposób powołać organ pomocniczy Rady Ministrów. W tej formule działał do 2010 Komitet Europejski Rady Ministrów, na mocy Zarządzenia nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów. Taki wariant funkcjonowania Komitetu

---

<sup>207</sup> Podstawą prawną istnienia i funkcjonowania tego typu organów pomocniczych nie są jednak najczęściej przepisy ustawy o Radzie Ministrów (art. 12), lecz przepisy odrębnych ustaw. Organy te mają więc charakter nie wewnętrznych organów Rady Ministrów, lecz samodzielnych, odrębnych organów pomocniczych, działających na rzecz Rady Ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów – J. Jagielski, *Administracja centralna*, dz. cyt., s. 138.

daje Prezesowi Rady Ministrów możliwość swobodniejszego kształtowania zarówno statusu, jak i sposobu działania tego organu pomocniczego. Jest on w całości narzędziem w rękach premiera, zarówno jeśli chodzi o jego istnienie jak i zakres działania.

Kolejny instrument prawny, który może być wykorzystany przy koordynacji polityki europejskiej są także komisje wspólne Rady Ministrów w celu wypracowania wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki Rządu oraz interesów reprezentowanej w komisji instytucji lub środowiska. Na mocy art. 13 ust. 1. Rada Ministrów w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym może powoływać, w drodze rozporządzenia, komisje wspólne, składające się z przedstawicieli Rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Rada Ministrów wydając rozporządzenie, określa nazwę i przedmiot działania komisji wspólnej oraz jej skład i tryb postępowania. Celem tych komisji jest wypracowywanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów instytucji lub środowiska reprezentowanych w komisji.

O ile sprawy organizacji i trybu działania organów pomocniczych, komisji kodyfikacyjnych oraz komisji wspólnych normują akty tworzące te organy, o tyle sposób ich finansowania i obsługi określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 15 ust. 2). W celu sfinansowania działalności powyższych organów, Prezes Rady Ministrów może w drodze rozporządzenia dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa (art. 15 ust. 1).

Należy zauważyć, że komisje wspólne mogą być tworzone nie tylko na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, ale także w drodze ustawowej. Przykładem takiej komisji mającej podstawy ustawowe jest Komisja Wspólna

Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>208</sup> czy też Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych<sup>209</sup>.

---

#### 3.4. USTAWA O KOMITECIE DO SPRAW EUROPEJSKICH

---

Tak jak wspomniano wyżej, zasadniczą podstawą prawną możliwości utworzenia komitetu stałego Rady Ministrów jest ustawa o Radzie Ministrów. Tymczasem w polskim ustawodawstwie zdecydowano się na uregulowanie statusu prawnego i kompetencji Komitetu do Spraw Europejskich za pomocą ustawy, zastępując wcześniej obowiązujący akt prawa wewnętrznego - zarządzenie Prezesa Rady Ministrów o Komitecie Europejskim Rady Ministrów<sup>210</sup>.

Podstawą prawną polskiego systemu koordynacji polityki europejskiej jest więc obecnie ustawa o Komitecie do spraw Europejskich<sup>211</sup>. Przyjęta w 2009 roku ustawa zawiera bardzo okrojone, wręcz szczątkowe rozwiązania w porównaniu z wcześniej procedowanym projektem przygotowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, pod nazwą „Projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”<sup>212</sup>. Poniższe uwagi ukazują proces kształtowania się obowiązujących regulacji, które początkowo zmierzały do ujęcia całościowego tych kwestii, co

---

<sup>208</sup> Przewidziana przez ustawę z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759).

<sup>209</sup> Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 573).

<sup>210</sup> Zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów M.P. Nr 14, poz 223, z późn. zm.

<sup>211</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277).

<sup>212</sup> Projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 1614).

może także wyjaśnić, dlaczego zdecydowano się na wybór regulacji ustawowej w miejsce wcześniejszego zarządzenia.

Projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej został sporządzony z ambicją kompleksowego uregulowania tej problematyki w administracji rządowej i miał zastąpić dotychczasowy system oparty na Komitecie Integracji Europejskiej, zgodnie z ustawą z 8 sierpnia 1996 r. Sam tytuł ustawy wskazywał na odniesienie do problematyki „systemu” (zamknięta całość), czyli zakładał kompleksowość proponowanych rozwiązań, a także odnosił się wprost do pojęcia „koordynacji” spraw związanych z członkostwem. W nowym systemie koordynacja miałaby zostać wzmocniona, co polegałoby na likwidacji KIE i wspierającego go urzędu, stworzeniu nowego układu organów powiązanego z ministerstwem obsługującym ministra właściwego ds. zagranicznych. Prawidłowe ukształtowanie przepisów tej ustawy niewątpliwie miałoby znaczenie dla działania prawa UE w Polsce, jak i funkcjonowania procesów koordynujących politykę europejską, jednak od samego początku tytuł ustawy nie do końca odpowiadał treści<sup>213</sup>. Projekt ustawy regulował jedynie wycinkowo problematykę podejmowania decyzji w sprawach związanych z członkostwem RP w UE przez Radę Ministrów i jej organy pomocnicze, dodatkowo powierzając odpowiedzialność za system koordynacyjny Ministrowi Spraw Zagranicznych<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw europejskich przygotowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, wraz z uzasadnieniem, przedłożono do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej. W sporządzonej opinii Rada Legislacyjna bardzo krytycznie odniosła się do proponowanego kształtu aktu prawnego, zwracając uwagę na „liczne uchybienia konstytucyjne i niedojrzałość rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy”, nie rekomendując opiniowanego projektu do dalszych prac - *Opinia Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw europejskich z 27 października 2007 r.* RL-0303-76/08 <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-27-pazdziernika-2007-r-o-projekcie-ustawy-o-rzadowym-systemie-koordynacji-spraw>

<sup>214</sup> Projekt ustawy dotyczył rządowego systemu koordynacji spraw europejskich. Jednocześnie w jego art. 1 wskazuje się, że ustawa określa zasady i sposób współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej. W projekcie przewiduje się, że koordynacja spraw europejskich będzie opierała się zasadniczo na dwóch organach: Komitecie ds. Europejskich oraz Zespole ds. Koordynacji spraw wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej, przy zachowaniu pewnej roli

Poza zakresem regulacji pozostawiono relacje międzyinstytucjonalne (z Prezydentem, Sejmem i Senatem, samorządem terytorialnym), czyniąc z projektowanej ustawy *de facto* podniesioną do rangi ustawy problematykę wcześniejszego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Po negatywnej rekomendacji do dalszych prac przez Radę Legislacyjną, projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wrócił do wcześniejszego etapu i został dość zasadniczo zmieniony. Kolejny projekt również zasadniczo dotyczył *res internae* Rady Ministrów, bez odniesienia się do roli pozostałych uczestników procesu. Ponadto, w porównaniu z wcześniejszymi założeniami projektu ustawy, ta wersja stała się jeszcze bardziej okrojona, regulując co do zasady status organu wewnętrznego Rady Ministrów (Komitetu do Spraw Europejskich) oraz problematykę technicznego połączenia UKIE z MSZ, nie podnosząc kwestii koordynacyjnych w szerszym wymiarze<sup>215</sup>.

Powyższe ustalenia przytaczam, aby ukazać początkową próbę kompleksowego uregulowania systemu koordynacji spraw związanych z członkostwem RP w UE, co w dużej mierze tłumaczy powód sięgnięcia po

---

Prezesa RM i samej Rady Ministrów. Rada Legislacyjna oceniła, że w stosunku do stanu obecnego rola Prezesa RM miała zostać istotnie zredukowana, zaś twierdzenie o rozstrzygającej roli szefa Rządu w procesie koordynacji, która miałaby wyrażać się m.in. w określaniu regulaminu pracy Komitetu i Zespołu (art. 2 ust. 7; s. 2 uzasadnienia), należało uznać za przesadne. Projekt przewidywał zaś umocnienie pozycji ministra właściwego ds. zagranicznych i obsługującego go urzędu.

<sup>215</sup> W sprawie procedowanego już formalnie (druk sejmowy nr 1614) rządowego projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 10 września 2008 r., powstały cztery opinie eksperckie z Biura Analiz Sejmowych (<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1614>), również dość krytyczne (vide A. Szmyt, *Opinia prawna z 3 marca 2009 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (druk sejmowy nr 1614); C. Mik, *Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 3 marca 2009 r.*; J. Barcz, *Opinia dotycząca projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 25 lutego 2009 r.*; P. Czarny *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem RP w UE* (druk nr 1614) z 31 marca 2009 r.).

regulację ustawową, w przeciwieństwie do wcześniej obowiązującego Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, czyli aktu prawnego o charakterze wewnętrznym. Tymczasem finalnie uchwalono ustawę, która w dużej mierze powielala wcześniejsze postanowienia ww. Zarządzenia i nie wprowadzała ani całościowych rozwiązań dotyczących systemu koordynacji, ani nie dawała organowi koordynującemu – ministrowi właściwemu do spraw członkostwa RP w UE i Komitetowi do Spraw Europejskich – władczych instrumentów prawnych względem niepodporządkowanych im podmiotów. Ustawowo powołany Komitet do Spraw Europejskich jest więc bardzo podobnie umocowany prawnie do swojego poprzednika (Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, a wcześniej Zespołu Przygotowawczego Komitetu Integracji Europejskiej), co nie jest przekonującym uzasadnieniem sięgnięcia po regulację powszechnie obowiązującą.

#### USTAWA Z DNIA 27 SIERPNIA 2009 R. O KOMITECIE DO SPRAW EUROPEJSKICH

---

W toku prac sejmowych ustawa zmieniła tytuł na: ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich i w takim kształcie została uchwalona w dniu 27 sierpnia 2009 r. Ustawa nie posługuje się pojęciem koordynacji, szczególnie w odniesieniu do kształtowania procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Obecne jest w niej pojęcie „współpracy”, co jak zauważono w przytoczonych wcześniej opiniach prawnych Rady Legislacyjnej, nie jest pojęciem tożsamym: w art.1 ustawa określa zasady współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w ramach Komitetu do Spraw Europejskich.

Kompetencje Komitetu do Spraw Europejskich (KSE) określa art. 3 ustawy. Głównym zadaniem KSE jest podejmowanie w imieniu Rady Ministrów decyzji w zakresie rozpatrywania i rozstrzygania stanowisk dotyczących dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich

ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej, przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, informowania społeczeństwa o procesach integracji europejskiej i członkostwie Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, instrukcji na posiedzenia Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz sprawozdań z tych posiedzeń, a także informacji w sprawie stanowisk na posiedzenia Rady Europejskiej i informacji o wynikach tych posiedzeń, projektów inicjatyw i stanowisk w sprawach związanych z funkcjonowaniem i polityką Unii Europejskiej, założeń do stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej oraz w prowadzonych przez instytucje Unii Europejskiej postępowaniach w sprawie naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską prawa Unii Europejskiej, informacji na temat wykorzystania przez Rzeczpospolitą Polską mechanizmów wsparcia finansowego Unii Europejskiej i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawa oraz współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, określonych w odrębnych przepisach. Komitet zyskał też kompetencje do uzgadniania projektów dokumentów rządowych zawierających: stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektów umów międzynarodowych ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Unię Europejską lub określających zasady ich działania, stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiane w Radzie Europejskiej, skargi kierowane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej do organów sądowych Unii Europejskiej oraz strategię działania Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej. Do zadań Komitetu do Spraw Europejskich należy także rozpatrywanie dokumentów związanych z przygotowaniem i obsługą Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej. Rada Ministrów może

upoważnić Komitet do rozpatrywania, rozstrzygania i uzgadniania innych spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W skład Komitetu do Spraw Europejskich wchodzi: Przewodniczący Komitetu, czyli minister właściwy do spraw członkostwa RP w UE, którego reprezentuje sekretarz stanu ds. europejskich w MSZ oraz członkowie KSE: członkowie Rady Ministrów, którzy mogą być reprezentowani przez sekretarza stanu albo podsekretarza stanu oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jeśli w posiedzeniu uczestniczy Prezes Rady Ministrów, wówczas to on przewodniczy jego pracom. Do udziału w posiedzeniach mogą być także zapraszani przedstawiciele innych instytucji, np. Kancelarii Prezydenta RP czy Narodowego Banku Polskiego<sup>216</sup>.

Posiedzenia Komitetu odbywają się w obecności co najmniej połowy jego składu, a rozstrzygnięcia zapadają w drodze uzgodnienia. W przypadku braku takiego uzgodnienia Przewodniczący Komitetu, w porozumieniu z członkiem Komitetu właściwym ze względu na przedmiot sprawy, sporządza protokół rozbieżności, który podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów. Obsługę Komitetu zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE, tzn. Ministerstwo Spraw Zagranicznych<sup>217</sup>. Upoważnienia komitetu są określone szczegółowo przez uchwałę Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2010 roku<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Art. 2 ustawy.

<sup>217</sup> Art. 8 ustawy.

<sup>218</sup> M.P. z 2010 r. Nr 6, poz. 53.



---

### 3.5. INNE USTAWY

---

Najważniejsze z punktu widzenia wprowadzanych mechanizmów koordynacji polityki europejskiej są:

- ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>219</sup>,
- ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej<sup>220</sup>.

---

#### USTAWA WSPÓŁPRACY RM Z PARLAMENTEM W SPRAWACH CZŁONKOSTWA RP W UE

---

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>221</sup> nałożyła na Radę Ministrów obowiązek współpracy z parlamentem oraz ustanowiła obowiązki i uprawnienia obu izb lub ich organów, w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii w następującym zakresie:

1. informowania o udziale Polski w pracach UE - podstawowym obowiązkiem Rady Ministrów wobec Sejmu i Senatu jest informowanie o udziale Polski w pracach UE (nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy)<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

<sup>220</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 761.

<sup>221</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

<sup>222</sup> art. 3 ust. 1 ustawy.

Ponadto, informację w sprawie związanej z członkostwem Polski w Unii Europejskiej Rada Ministrów przedstawia odpowiednio Sejmowi lub Senatowi, na żądanie Sejmu lub jego Komisji ds. Unii Europejskiej, Senatu lub jego Komisji Spraw Unii Europejskiej.

2. współpracy w zakresie stanowienia prawa UE – w jej ramach Rada Ministrów jest zobowiązana przekazywać Sejmowi i Senatowi dokumenty i projekty związane z tworzeniem prawa UE<sup>223</sup> (niezwłocznie po ich otrzymaniu), a także przedstawiać wstępne stanowiska rządu w tych sprawach<sup>224</sup>. Do projektów stanowisk rządu, ustawa nakazuje dołączanie uzasadnienia obejmującego ocenę przewidywanych skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych danego aktu prawa unijnego, a także informację o rodzaju procedury legislacyjnej dotyczącej jego przyjmowania oraz o trybie głosowania w Radzie UE. Przekazywanie tych dokumentów i stanowisk jest niezbędne ze względu na wykonywanie przez parlament obowiązków w zakresie stanowienia prawa UE, a w szczególności odnosi się to do konieczności wyrażenia opinii do projektu aktu prawnego przez właściwe organy Sejmu i Senatu.
3. współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE - w związku z tym, że prawo UE często wymaga wydania odpowiedniego aktu prawnego, aby nadać skuteczności przepisom unijnym, bardzo ważne znaczenie ma współpraca Rady Ministrów i Sejmu i Senatu w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE. Zgodnie z art. 18 ustawy, inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie posiada Rada Ministrów,

---

<sup>223</sup> Należą do nich: projekty aktów prawnych UE, projekty umów międzynarodowych, dokumenty UE podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi (np. białe i zielone księgi, komunikaty KE oraz ich oceny sformułowane przez organy UE), plany pracy RUE, roczne plany legislacyjne KE oraz ich ocena dokonana przez PE i RUE, projekty decyzji przedstawicieli państw członkowskich, projekty aktów nie mające mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych w dziedzinie unii gospodarczej i pieniężnej oraz zatrudnienia, oraz projekty aktów mających znaczenie dla wykładni i stosowania prawa UE.

<sup>224</sup> art. 6 ust.1 pkt 2 i następne ustępy art. 6 ustawy

na której spoczywa główny obowiązek wnoszenia do Sejmu – nie później niż zasadniczo na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa UE – projektów ustaw wykonujących prawo unijne.

4. współpracy w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE - na podstawie art. 19 ustawy, rząd zobowiązany jest do przedkładania do zaopiniowania przez Sejm propozycji kandydatur na niektóre stanowiska w UE<sup>225</sup>. Wyrażenie opinii w tej sprawie należy do zadań Komisji ds. Unii Europejskiej, która może wydać opinię w ciągu 21 dni bądź zrezygnować z opiniowania konkretnej kandydatury<sup>226</sup>.

Ustawa z 8 października 2010 r. uwzględnia więc postanowienia Traktatu z Lizbony dot. Szerszego udziału parlamentów w procesie legislacyjnym poprzez funkcję monitorowania zasady pomocniczości (art. 7 ust. 3 pkt 3), dostęp do szerokiego spektrum informacji w sprawach UE przekazywanych bezpośrednio przez instytucje UE (art. 4), uregulowanie udziału Sejmu i Senatu w kształtowaniu stanowisk państwa. W nowej wersji ustawy uwzględniono także nowe zadania we współpracy parlamentu z rządem dotyczące wnoszenia skarg do TSUE (rozdział 3) oraz sprawowania przez członków rządu prezydencji składów Rady.

Jednocześnie utrzymano w tej ustawie niezbyt dotkliwą konsekwencję wobec członków Rady Ministrów za nieuwzględnienie stanowiska parlamentu podczas negocjacji unijnych: „przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić (...) przyczyny rozbieżności”. Ta niewielka dolegliwość sankcji parlamentarnej sprowadza rolę Sejmu i Senatu do typowo doradczej.

---

<sup>225</sup> W tym członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziów Trybunału Sprawiedliwości UE, rzecznika generalnego TSUE, członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym, Stałego Przedstawiciela RP przy UE – art.19 ustawy.

<sup>226</sup> Mimo, że opinie w tych sprawach nie są dla Rady Ministrów wiążące, to Rada nie może desygnować kandydatów przed upływem terminu ustalonego na wyrażenie oczekiwanej opinii, chyba że opinia taka została wyrażona wcześniej.

USTAWA O KOMISJI WSPÓLNEJ RZĄDU I SAMORZĄDU ORAZ O PRZEDSTAWICIELACH RP  
W KOMITECIE REGIONÓW UE

---

Powołana na podstawie Ustawy z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, poz. 759) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Jej zadaniem jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczypospolita Polska (art. 2 ustawy).

Zadania Komisji zostały określone w art. 3 ustawy. Należą do nich m.in.: opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego; ocena funkcjonowania samorządu terytorialnego w kontekście integracji z Unią Europejską; wypracowywanie wspólnego stanowiska stron rządowej i samorządowej w zakresie „ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych” w sprawach dotyczących wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

W skład Komisji Wspólnej wchodzi 12 przedstawicieli strony rządowej i 12 strony samorządowej. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Na podstawie art. 5 oraz art. 6 ustawy o Komisji Wspólnej, stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego

przy uwzględnieniu następujących parytetów: po 2 osoby reprezentujące samorząd gminny (gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców, gminy posiadające status miasta, gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin, gminy nie posiadające statusu miasta i nie mające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin); po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego; po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw.

Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej określa ponadto zasady i tryb wyznaczania kandydatów na przedstawicieli RP w Komitecie Regionów UE. Na podstawie art. 19 ustawy, Rada Ministrów przedkłada Radzie UE wniosek zawierający listę 21 kandydatów na członków i 21 kandydatów na zastępców członków Komitetu Regionów UE. Kandydatów wyznacza się spośród radnych gmin, powiatu lub województwa, a także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, członków zarządu powiatu lub województwa (art. 19 ust. 2). Dodatkowo, Rada Ministrów umieszcza na liście kandydatów osoby wyznaczone przez ogólnopolskie organizacje samorządowe reprezentowane w Komisji Wspólnej (art. 20 ust. 1).

Komisja wyraża opinię, podlegającą wcześniejszemu ustaleniu przez obie jej strony; istnieje jednak możliwość pozostawienia danej sprawy bez uzgodnienia wspólnego stanowiska. Z posiedzenia Komisji Wspólnej oraz stałych i doraźnych zespołów problemowych sporządza się protokół. Opinie i stanowiska w nim

wyrażone są następnie przekazywane właściwym ministrom. Szczegółowy tryb pracy Komisji ustalony jest przez Regulamin Komisji<sup>227</sup>.

Pomimo tego, że intensywność prac oraz faktyczne znaczenie Komisji były bardzo zróżnicowane, dla strony samorządowej Komisja zawsze była ważnym miejscem wypracowywania własnego, ujednoliconego stanowiska i forum dialogu ze stroną rządową.

---

#### 4. PRAWO WEWNĘTRZNE

---

W związku członkostwem Polski w Unii Europejskiej ministerstwa dostrzegły potrzebę stworzenia systemu koordynacji i obiegu dokumentów otrzymywanych z instytucji UE. Ministerstwa biorące udział w procesie decyzyjnym UE i koordynowaniu polityk europejskich z reguły opracowują wewnętrzne instrukcje i regulaminy w tym zakresie. Pomimo autonomicznego procesu powstawania tych regulacji i faktu, że w polskiej administracji rządowej horyzontalny przepływ informacji jest często utrudniony, wiele postanowień tych regulacji wewnętrznych ma bardzo zbliżony charakter i podobnie funkcjonuje w praktyce. W wyniku przeanalizowania treści aktów prawa wewnętrznie obowiązującego w polskich ministerstwach oraz rozmów z pracownikami bezpośrednio zaangażowanymi w procesy koordynacji polityki europejskiej, można wyciągnąć kilka wniosków w sprawie kształtu wewnętrznego systemu koordynacji w administracji rządowej.

---

<sup>227</sup> Uchwała Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 9 maja 2006 r. w sprawie regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Wśród regulacji wewnętrznych, stosowanych w polskich ministerstwach uczestniczących w procesach decyzyjnych UE, znajdują się przede wszystkim:

- regulaminy organizacyjne ministerstwa,
- regulaminy organizacyjne poszczególnych departamentów,
- zarządzenia ministra (w sprawie trybu postępowania z dokumentami przedkładanymi w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej),
- decyzje dyrektora generalnego ministerstwa (w sprawie trybu wypracowywania projektów stanowisk Rządu do projektów aktów prawnych Unii Europejskiej),
- zarządzenia dyrektora generalnego ministerstwa (np. w sprawie podróży służbowych poza granice kraju pracowników ministerstwa,
- wytyczne (dotyczące mechanizmu konsultacji i prowadzenia prac nad projektami aktów legislacyjnych UE będących w wiodącej kompetencji danego ministra)
- karty procesu (dot. podejmowania decyzji w Radzie UE),
- karty procedury (dot. prac na forum organów pomocniczych Rady UE, prac na forum Rady UE),
- szablony, np. projekt stanowiska Rządu (Rady Ministrów), informacji (fiszki) do projektu aktu prawnego UE.

Do tego opracowywane są materiały dotyczące koordynacji polityki europejskiej w poszczególnych ministerstwach, co jest ułatwieniem dla zrozumienia całego procesu szczególnie dla nowych pracowników, którzy zaczynają zajmować się tą problematyką.

Z udostępnionych regulacji wewnętrznych, uzupełnionych o rozmowy z urzędnikami, wynika, że ministerstwa, choć posługują się różnie nazywanymi dokumentami w kwestiach szczegółowych, działają według zbliżonych reguł w

zakresie koordynacji polityki europejskiej. Podobne zasady postępowania w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego członkostwa RP w UE mają swoje podłoże niewątpliwie w dostosowaniu się do trybu pracy grup roboczych Rady UE, a także uwzględniają specyfikę procesu decyzyjnego w polskiej administracji rządowej i współpracy między ministerstwami dotyczącej wypracowywania wspólnego stanowiska.

Zarządzenia w sprawie trybu postępowania z dokumentami przedkładanymi przez instytucje Unii Europejskiej mają na celu określenie trybu postępowania z dokumentami przesyłanymi w związku z członkostwem Polski w UE. W ramach procedur koordynacji tworzenia prawa w UE, Polska otrzymuje dokumenty z instytucji UE w celu wyrażenia opinii lub przedstawienia stanowiska. Dokumenty te są przesyłane do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które pełni rolę krajowego koordynatora obiegu dokumentów. Dokumenty UE mogą być przekazywane przez instytucje UE do Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej lub bezpośrednio do przedstawicieli Polski uczestniczących w posiedzeniach komitetów i grup roboczych instytucji Unii Europejskiej. Ministerstwo Spraw Zagranicznych analizuje nadesłane dokumenty i przekazuje je do instytucji wiodącej w danym zakresie tematycznym i ewentualnie do instytucji współpracujących.

W zakresie dokumentów dotyczących kwestii leżących w kompetencji danego ministerstwa, funkcję koordynatora powierza się komórce odpowiedzialnej za sprawy europejskie. Pracownicy tej komórki mają z reguły największe w ministerstwie doświadczenie w kontaktach z instytucjami UE i Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz najlepszą znajomość języków obcych, co w sposób szczególnie predysponuje ich do pełnienia tej funkcji.

Instrukcje na posiedzenia grup roboczych Rady UE przygotowywane są na zasadach ogólnych, a ich treść jest zgodna z ramowym stanowiskiem Rządu,



przyjętym w odniesieniu do dokumentu, którego dotyczyć ma dyskusja. Przygotowania instrukcji obejmują konsultacje wewnątrz resortu, jak i międzyresortowe. W tym celu, wykorzystywane są głównie kontakty na poziomie ekspertów, a uzgodnienia dokonywane są przede wszystkim w drodze korespondencji elektronicznej. W sprawach szczególnej wagi, wysyłane są oficjalne pisma – dotyczy to również niektórych przypadków rozpoczęcia prac nad danym projektem, kiedy nie zostały jeszcze ustanowione bezpośrednie kanały komunikacji pomiędzy ekspertami. Instrukcje na grupy robocze podlegają zatwierdzeniu przez dyrektora departamentu wiodącego w odniesieniu do projektów rozpatrywanych na danym posiedzeniu.

Przedstawiciela Polski biorącego udział w posiedzeniach danej grupy roboczej wyznacza zazwyczaj dyrektor departamentu, za zgodą właściwego członka kierownictwa ministerstwa. Możliwe jest udzielenie zgody jednorazowej, lub wyznaczenie stałego eksperta biorącego udział w posiedzeniach danej grupy roboczej. Przygotowanie instrukcji na poziom COREPER oraz stosownej dla danego ministerstwa formacji Rady (i ew. innych składów Rady, w których porządkach obrad przewidziane są punkty dotyczące właściwości ministerstwa), odbywa się na zasadach ustalonych przez Komitet do Spraw Europejskich. W przypadku konieczności przeprowadzenia konsultacji zewnętrznych, najczęściej – ze względu na zazwyczaj krótki termin – wykorzystywane są bezpośrednie kontakty na poziomie ekspertów. Nie wyklucza to możliwości zgłaszania uwag w trybie KSE, jednakże ministerstwa najczęściej starają się rozstrzygnąć wszelkie rozbieżności przed przekazaniem ostatecznej propozycji instrukcji na forum KSE.

W posiedzeniach Rady, w dniu, w którym rozpatrywane są projekty z zakresu współpracy w relewantnym obszarze, bierze udział członek kierownictwa ministerstwa, a także dyrektorzy (lub zastępcy dyrektora)

właściwych departamentów. Często towarzyszą im pracownicy Stałego Przedstawicielstwa przy UE, zajmujący się tą tematyką.

Jeżeli chodzi o krajową koordynację polityki europejskiej, należy odnotować udział w posiedzeniach Komitetu do Spraw Europejskich oraz poprzedzających go spotkaniach Zespołu roboczego do spraw przygotowywania prac KSE. Członkiem KSE jest jeden z członków kierownictwa ministerstwa. W posiedzeniach ZP KSE najczęściej udział bierze natomiast pracownik ministerstwa w randze naczelnika (np. Wydziału Koordynacji Polityki Europejskiej). Z kolei w posiedzeniach Komisji ds. UE (sejmowej i senackiej) udział bierze członek kierownictwa ministerstwa, wraz z ekspertami prowadzącymi projekty będące przedmiotem obrad danego posiedzenia Komisji oraz pracownikiem Wydziału Koordynacji Polityki Europejskiej odpowiedzialnym za współpracę z parlamentem.

Komórką właściwą do koordynowania procesu decyzyjnego w UE jest najczęściej Wydział Koordynacji Polityki Europejskiej, znajdujący się w jednym z ważniejszych departamentów merytorycznych urzędu. W wielu ministerstwach (np. sprawiedliwości) nastąpiła tutaj zmiana w stosunku do okresu przedakcesyjnego oraz pierwszych lat po przystąpieniu do UE, kiedy odpowiedzialność za sprawy związane z członkostwem w UE spoczywały w Departamentach Współpracy Międzynarodowych, w których umiejscowione były komórki odpowiedzialne za koordynację polityki europejskiej. W przygotowaniu instrukcji oraz w spotkaniach grup roboczych czy innych spotkaniach związanych z członkostwem Polski w UE, mogą uczestniczyć przedstawiciele innych komórek organizacyjnych ministerstwa, w zależności od tematyki spotkania (zazwyczaj departamenty merytoryczne w zależności od zakresu tematycznego, którego dotyczy sprawa).

W niektórych ministerstwach (np. Spraw Wewnętrznych i Administracji) koordynację opiniowania dokumentów związanych z członkostwem

Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej prowadzi Departament Współpracy Międzynarodowej, zwany „koordynatorem”. Dokumenty UE są przekazywane z Ministerstwa Spraw Zagranicznych lub Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej do koordynatora. Dokumenty UE mogą być przekazywane przez instytucje UE bezpośrednio do przedstawicieli Polski uczestniczących w posiedzeniach komitetów i grup roboczych instytucji Unii Europejskiej z pominięciem koordynatora. W takiej sytuacji komórka organizacyjna, której przedstawiciel uczestniczył w posiedzeniu komitetu lub grupy roboczej instytucji Unii Europejskiej niezwłocznie przesyła kopię otrzymanych dokumentów UE do koordynatora.

Po otrzymaniu dokumentów UE, koordynator: dokonuje analizy treści dokumentów UE; przesyła do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej Ministerstwa lub komórki organizacyjnej organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra, zwanej „komórką wiodącą”, wniosek o opracowanie projektu opinii lub stanowiska Ministra wobec przedłożonych dokumentów UE. Do wniosku dołącza się dokumenty UE; przesyła do Departamentu Prawnego Ministerstwa, wniosek o opracowanie opinii wobec przedłożonych dokumentów UE – jeżeli uzna, że zachodzi potrzeba zaopiniowania tych dokumentów przez Departament Prawny. Do wniosku dołącza się dokumenty UE i kopię wniosku. Informację o skierowaniu wniosku do Departamentu Prawnego koordynator przekazuje komórce wiodącej.

Komórka wiodąca, w przypadku stwierdzenia takiej konieczności lub na wniosek koordynatora, przesyła otrzymane dokumenty UE do komórek współpracujących. Komórkami współpracującymi mogą być komórki organizacyjne Ministerstwa, komórki organizacyjne organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra lub komórki organizacyjne innych resortów. Komórka wiodąca, jeżeli uzna to za konieczne, przekazuje dokumenty UE do

Departamentu Prawnego z wnioskiem o przedstawienie opinii. Departament Prawny przekazuje opinię wobec przedłożonych dokumentów UE do komórki wiodącej. Przesyłając dokumenty UE, wyznacza się termin przedstawienia projektu opinii lub stanowiska bądź przedstawienia opinii komórki współpracującej. Nieprzedstawienie projektu opinii lub stanowiska bądź opinii komórki współpracującej lub Departamentu Prawnego, w wyznaczonym terminie, jest równoznaczne z akceptacją i brakiem uwag do przekazanych dokumentów UE.

Komórka wiodąca opracowuje projekt opinii lub stanowiska w oparciu o opinię komórek współpracujących oraz opinię Departamentu Prawnego, jeżeli zwrócono się o taką opinię. Projekt opinii lub stanowiska opracowuje się w języku polskim w formie wskazanej przez koordynatora. W uzasadnionych przypadkach koordynator może wskazać język angielski lub francuski jako język opracowania projektu opinii lub stanowiska. Projekt opinii lub stanowiska komórka wiodąca przedstawia właściwemu Sekretarzowi lub Podsekretarzowi Stanu do akceptacji, określając termin na jego akceptację lub zgłoszenie uwag. Brak zgłoszenia uwag przez właściwego Sekretarza lub Podsekretarza Stanu w wyznaczonym terminie jest równoznaczny z akceptacją. Zaakceptowany projekt opinii lub stanowiska przesyła się do koordynatora.

Koordynator, po upływie wyznaczonego terminu, przekazuje projekt opinii lub stanowiska Sekretarzowi lub Podsekretarzowi Stanu odpowiedzialnemu za sprawy europejskie, w celu zatwierdzenia. Zatwierdzoną opinię lub stanowisko Ministra koordynator przekazuje do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Jeżeli Ministerstwo pełni funkcję resortu wiodącego, w razie zaistnienia rozbieżności z resortami współpracującymi, wraz ze stanowiskiem, przekazuje się informacje o zaistniałych rozbieżnościach. Jeżeli Ministerstwo pełni funkcję resortu współpracującego, stanowisko, przekazuje się do resortu wiodącego, a w razie zaistnienia rozbieżności z resortami współpracującymi lub resortem wiodącym

także do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Dokumenty UE, projekty opinii lub stanowisk, opinie lub stanowiska i inne informacje związane z opiniowaniem dokumentów UE są przesyłane za pośrednictwem poczty elektronicznej, chyba, że koordynator wskaże inną formę przekazania dokumentu.

Do zadań koordynatora należy:

- analiza treści przesłanych dokumentów pod względem zawartości merytorycznej,
- wyznaczenie terminu na opracowanie projektu stanowiska lub opinii,
- wyznaczenie komórki wiodącej i ewentualnie komórek współpracujących,
- przesłanie dokumentów do komórki wiodącej oraz, jeżeli zajdzie taka potrzeba, do Departamentu Prawnego,
- przesłanie zaakceptowanego przez właściwego sekretarza lub podsekretarza stanu, projektu stanowiska do sekretarza lub podsekretarza stanu zajmującego się sprawami europejskimi w celu zatwierdzenia.
- przesłanie stanowiska ministerstwa do Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Projekt stanowiska opracowuje komórka, która otrzymała stosowny wniosek. Jeżeli wskazano komórkę wiodącą, projekt stanowiska opracowuje ta komórka wykorzystując opinie przesłane przez komórki współpracujące oraz, jeżeli zajdzie taka konieczność, opinię Departamentu Prawnego. Projekt stanowiska opracowuje się w języku polskim w formie wskazanej przez koordynatora. W związku ze specyfiką pracy UE, w uzasadnionych przypadkach koordynator może wskazać język angielski lub francuski jako język opracowania projektu opinii lub stanowiska.

Opisywane w regulaminach wewnętrznych procedury mogą mieć mniej lub bardziej szczegółowy charakter. Nierzadko są w nich definiowane pojęcia jak: „projekty aktów prawnych Unii Europejskiej”, „ekspert wiodący”, „ekspert współpracujący”, „koordynator dla projektu aktu prawnego UE”, „Informacja – Fiszka”, „schemat projektu stanowiska Rządu”, a przewidywane procedury opisane szczegółowo w kilku rozdziałach regulaminu.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że pomimo systemowej słabości powiązań horyzontalnych pomiędzy departamentami oraz silosowego charakteru polskiej administracji, przepływ dokumentów jest precyzyjnie zaplanowany i opisany. Słabością systemu może być nonszalanckie podejście do terminów, czyli brak zatwierdzenia w terminie stanowiska, co jest równoznaczne z rezygnacją z wpływania na proces decyzyjny UE lub, w optymistycznej wersji, zleceniem zajęcia stanowiska w danej kwestii merytorycznej przez Komitet do Spraw Europejskich. Urzędnicy wskazywali ponadto na zdarzający się problem silosowania wiedzy i nieskuteczną wymianę informacji, który mógłby być rozwiązany przez częstsze powoływanie zespołów międzydepartamentalnych i międzyresortowych, a także odformalizowanie procesu sporządzania instrukcji, które nierzadko liczą po kilkadziesiąt stron. Zwracali uwagę na to, że w polskiej administracji poprzez sformalizowanie procesów decyzyjnych, często powstaje wiele różnych „fiszek” na różnych etapach procesu decyzyjnego, gdy można tę sprawę wzorem administracji brytyjskiej rozwiązać za pomocą syntetycznego szablonu tzw. „*killer facts*”.

Rola koordynacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych była oceniana w sposób ambiwalentny. Z jednej strony wskazywano na potencjał profesjonalizmu i doświadczenia dyplomatycznego pracowników MSZ oraz dobrą znajomość języków obcych, co w przypadku koordynowania polityki europejskiej jest wielkim atutem. Zwracano jednak uwagę na czasem niewielkie wsparcie ze

strony MSZ w kwestiach analitycznych, stwierdzając, że w tym zakresie można częściej liczyć na pomoc ze strony KPRM, który w ocenie urzędników ministerialnych często dysponuje lepszą metodologią i narzędziami analitycznymi. MSZ ceniono za wiedzę ogólną i umiejętność syntetyzowania informacji, ale podnoszono argument o niewystarczającym potencjale w zakresie szczegółowych kwestii merytorycznych.

---

## 5. PODSUMOWANIE

---

Uczestnictwo w procesach decyzyjnych UE stało się bardzo ważnym obszarem działania administracji publicznej, ale procesowi temu nie towarzyszyła fundamentalna refleksja na temat prawnego wymiaru tych procesów i aspektów nowoczesnego zarządzania publicznego koordynacji między ministerstwami – uczestnikami tego procesu. Początkowo zakładano, że ramy tego procesu winny być uregulowane aktami rangi ustawowej<sup>228</sup>, chociaż nie przyjęto aktu regulującego w prawdziwie kompleksowy sposób problematykę koordynacji polityki europejskiej z uwzględnieniem podmiotów zewnętrznych, przede wszystkim parlamentu i samorządu (do nich kierowano odrębne ustawy). Oczywiście większość podejmowanych w owym obszarze działań dotyczy sfery wewnętrznej administracji<sup>229</sup>, więc problematyka ta była regulowana także aktami prawa wewnętrznego<sup>230</sup>, zanim zakres przedmiotowy przywoływanego zarządzenia

---

<sup>228</sup> Nieobowiązująca już ustawa o Komitecie Integracji Europejskiej, przywołana wcześniej; obecnie ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich.

<sup>229</sup> Do sfery zewnętrznej można zaliczyć przede wszystkim kontakty rządu z parlamentem, uregulowane Ustawą o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a także m.in. regulacje dotyczące kontaktów z samorządem terytorialnym i grupami społecznymi.

<sup>230</sup> Uchwała Rady Ministrów o Komitecie Europejskim Rady Ministrów funkcjonowała w latach 2004-2009.

Prezesa Rady Ministrów został objęty regulacją ustawową. Zmianie podstaw prawnych koordynacji polityki europejskiej w administracji rządowej z wewnątrz na powszechnie obowiązujące nie towarzyszyła zmiana treści czy dodanie instrumentów prawnych do dyspozycji organu koordynującego, co mogłoby uzasadniać wprowadzenie tych przekształceń.

Jednocześnie, obowiązujące podstawy prawne dają możliwość prowadzenia skutecznej polityki europejskiej. Nie zaobserwowałam w przeanalizowanych aktach prawnych rozwiązań blokujących proces decyzyjny czy utrudniający osiągnięcie konsensusu w sprawach związanych z członkostwem w UE. Mechanizmy zawarte w ustawie o Komitecie do Spraw Europejskich w dużej mierze podążają za wymogami procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, zaś kompetencje ogólne organów administracji, zawarte w Konstytucji RP, ustawie o działach administracji rządowej i ustawie o Radzie Ministrów, dają możliwość efektywnego zaangażowania w kształtowanie stanowiska Polski w instytucjach UE oraz czuwania nad sprawnością funkcjonowania systemu koordynacji.

Pewną kontrowersję w przeanalizowanych aktach prawnych budzi jednak niekonsekwentne budowanie podstaw prawnych dla działań prowadzonych w sferze zewnętrznej i wewnętrznej administracji. O ile oczywiste jest sięganie po regulację ustawową w przypadku relacji zewnętrznych administracji (jak współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem czy samorządem terytorialnym), o tyle zamiana aktu wewnątrz obowiązującego na ustawę w przypadku powołania organu pomocniczego Rady Ministrów (Komitetu do Spraw Europejskich) nie znajduje większego uzasadnienia merytorycznego. Można wręcz zauważyć, że takie rozwiązanie pozbawia Prezesa Rady Ministrów pewnej elastyczności i sprawczości w zakresie regulowania spraw należących *de facto* do



jego kompetencji, jak wydawanie zarządzeń w sprawie organizacji pracy Rady Ministrów<sup>231</sup>.

Ustawa jest niewątpliwie przydatnym instrumentem do całościowego regulowania problematyki koordynowania polityki europejskiej, w której administracja rządowa odgrywa rolę wiodącą (i niewątpliwie potrzebne jest tu doprecyzowanie szczegółowe aktami prawa wewnętrznego, co ma obecnie miejsce), jednak w szerszej perspektywie współpracuje ona z podmiotami zewnętrznymi – głównie parlamentem i samorządem terytorialnym, a także organizacjami społecznymi, o czym mowa w kolejnym rozdziale. Wzajemne relacje tych podmiotów winny mieć podstawę w akcie prawnym powszechnie obowiązującym. W obecnym stanie prawnym regulacje ustawowe stosuje się jednak niekonsekwentnie, z jednej strony wycinkowo traktując o stosunkach Rady Ministrów z Sejmem i Senatem czy funkcjonowaniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a z drugiej strony również ustawowo regulując problematykę wewnątrzadministracyjną, dotyczącą działalności Komisji do Spraw Europejskich. Ani zakres przedmiotowy tej ustawy, ani przyznane Komitetowi niewładcze instrumenty prawne, nie uzasadniają wyboru tego rodzaju aktu prawnego, stawiając pytanie o celowość i funkcjonalność tej regulacji.

---

<sup>231</sup> Na mocy art. 12 ustawy o Radzie Ministrów.

## ROZDZIAŁ IV

### PODMIOTY KOORDYNOWANIA POLITYKI EUROPEJSKIEJ W STRUKTURACH ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ (ASPEKTY INSTYTUCJONALNE)

---

#### 1. UWAGI OGÓLNE

---

Konsekwencją przystąpienia Polski w Unii Europejskiej jest nie tylko prowadzenie polityki europejskiej, ale powstanie pewnych mechanizmów w administracji państwa, które mają realizować zobowiązania wynikające z członkostwa w UE. Do tego dochodzi imperatyw wynikający z polityki wewnętrznej, czyli dążenie do tego, aby kraj miał jak największy wpływ na procesy decyzyjne i aspekty realizacyjne polityk Unii Europejskiej. Aby osiągnąć ten cel, polegający na funkcjonowaniu jako aktywny i skuteczny uczestnik procesów decyzyjnych UE, należy uruchomić w administracji państwa członkowskiego pewne procesy i instytucjonalne mechanizmy oddziaływania.

Polityka europejska Polski kształtowana jest w kilku głównych ośrodkach o kompetencji ogólnej oraz szczególnej<sup>232</sup>, przy pomocy mechanizmów koordynacyjnych, zapewniających przepływ informacji oraz uspójnianie stanowiska w ramach administracji rządowej. W tym rozdziale scharakteryzuję najważniejsze podmioty biorące udział w procesie decyzyjnym oraz dokonam

---

<sup>232</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Komitet do Spraw Europejskich, poszczególne ministerstwa obsługujące działy administracji rządowej.

oceny, jak przedstawia się obraz instytucjonalny i jak działają mechanizmy koordynacji w Polsce, a także jak podmioty polskiej administracji funkcjonują w organach decyzyjnych Unii Europejskiej.

Koncentracja na aspekcie instytucjonalnym prowadzi do omówienia zarówno roli podmiotów (organów administracji), ich kompetencji i pozycji w systemie koordynowania polityki europejskiej, jak i mechanizmów (procesów) koordynacyjnych. Oprócz formalnych uczestników tych procesów, umocowanych kompetencyjnie na podstawie omówionych w rozdziale III aktów prawnych, duże znaczenie mają podmioty nie funkcjonujące jako organy administracji, jak np. urzędnicy, przedstawiciele organizacji społecznych czy lobbyści. Aspekt procesów jest tym bardziej istotny, ponieważ mechanizmy koordynacji widoczne są najlepiej we wzajemnych relacjach poszczególnych instytucji, które dla skuteczności tworzą sieci wzajemnych powiązań. Osobna analiza poszczególnych podmiotów, bez odwoływania się do ich współzależności, nie pozwoliłaby na ukazanie cech charakterystycznych działających mechanizmów koordynacji polityki europejskiej.

Rozwiązania dotyczące koordynacji w różnych państwach członkowskich są w dużej mierze podporządkowane wymogom procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, a przede wszystkim jego aspektom technicznym, w tym szybkości. Nie oznacza to jednak, że przyjęte mechanizmy są jednakowe – wpływ na ukształtowanie krajowych procedur mają m.in. polityczne, gospodarcze, społeczne i ustrojowe uwarunkowania koordynacji. Częstym polem napięć obserwowanym w kilku państwach członkowskich UE, jest walka ministra spraw zagranicznych, aby objąć zakresem swoich kompetencji sprawy europejskie, przy jednoczesnym zjawisku ograniczania jego zadań na tym polu<sup>233</sup>. W przypadku koordynowania

---

<sup>233</sup> Tak m.in. L. Gärtner, J. Hörner, L. Obholzer *National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States*, *Journal of Comparative European Research*, Vol 7, No 1 (2011); H. Kassim, G. Peters, V. Wright *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford 2000.

polityki europejskiej, kompetencje tego ministra są często wynikiem kompromisu międzyinstytucjonalnego, w którym albo MSZ obejmował swoim zasięgiem sprawy UE, albo dzielił je z innym wyspecjalizowanym organem, albo przekazywano więcej uprawnień pozostałym ministrom<sup>234</sup>. We wszystkich przypadkach uczestnikami procesów koordynacyjnych są ministerstwa sektorowe oraz inne organy, które uczestniczą w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej<sup>235</sup>.

Państwa Unii Europejskiej wypracowały różne sposoby zarządzania procesem swojego członkostwa. W krajowych modelach koordynacji polityki europejskiej do stałych elementów instytucjonalnych można zaliczyć: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Stałe Przedstawicielstwo przy UE, ministerstwo lub urząd ds. europejskich, urząd premiera lub kanclerza, ministerstwa liniowe, komitety międzyministerialne oraz parlament krajowy<sup>236</sup>. Podobne instytucje, występujące na poziomie krajowym oraz łącznikowe w Brukseli<sup>237</sup>, formują się w państwach członkowskich UE zróżnicowane modele koordynowania polityki europejskiej. Występują rozwiązania od bardziej scentralizowanych (z ministerstwem wiodącym, urzędem premiera w centrum zarządzania – Wielka Brytania, Francja) po zdecentralizowane (jak w wypadku Niemiec – z Urzędem Kanclerskim, departamentami lustrzanymi monitorującymi ministerstwa, zaangażowaniem zarówno Ministerstwa Finansów, jak i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, oraz znaczącą rolą krajów związkowych)<sup>238</sup>. Różnorodność występujących w Europie modeli skłania do przeprowadzenia analizy, jaki model kształtuje się w Polsce i w którym kierunku zmierza.

---

<sup>234</sup> A. Nowak-Far, A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, op. cit., s. 140.

<sup>235</sup> Jak parlament krajowy czy samorząd terytorialny.

<sup>236</sup> F. Jasiński, J. Skoczek, *Koordynacja polityki integracyjnej w Polsce*, w: A. Łazowski (red.), *Unia Europejska: prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 531.

<sup>237</sup> Stałe Przedstawicielstwo krajowe, reprezentacje interesów regionalnych etc.

<sup>238</sup> Szerzej na ten temat: H. Kassim (red.): *The National Co-ordination of EU Policy...*, op. cit.

---

## 1.1.KSZTAŁTOWANIE SIĘ MECHANIZMÓW KOORDYNOWANIA POLITYKI EUROPEJSKIEJ W ADMINISTRACJI KRAJOWEJ – RYS HISTORYCZNY

---

W Polsce, podobnie jak w innych państwach przystępujących do Unii Europejskiej, zaangażowanie w koordynowanie polityki europejskiej rosło w sposób dynamiczny. Powstały na początku lat 90-tych XX wieku urząd Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej<sup>239</sup>, koncentrował kompetencje decyzyjne w sprawach UE w niewielkim kręgu zaangażowanych w procesy integracyjne osób. Z czasem, a szczególnie w miarę przystępowania do kolejnych etapów procesu akcesyjnego, konieczne stawało się coraz większe zaangażowanie merytoryczne administracji publicznej. Punktem przełomowym było utworzenie w 1996 roku Komitetu Integracji Europejskiej (KIE)<sup>240</sup>, wraz z urzędem – UKIE. Komitet Integracji Europejskiej podporządkowany był premierowi, więc na tym etapie krajowa polityka wobec UE została wyłączona spod kompetencji ministra spraw zagranicznych<sup>241</sup>.

Nagromadzenie spraw o charakterze technicznym spowodowało, że formuła KIE musiała być w 2001 roku uzupełniona poprzez utworzenie Zespołu Przygotowawczego KIE (ZPKIE), działającego w sprawach wymagających szybkiej merytorycznej reakcji. W celu bliższej współpracy odnośnie implementacji prawa wspólnotowego, ZPKIE obradowało pod przewodnictwem podsekretarza stanu, podczas gdy KIE miało zajmować się najbardziej istotnymi decyzjami o charakterze politycznym, również tymi dotyczącymi strategii

---

<sup>239</sup> Ustanowiony mocą Uchwały Nr 11/91 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1991 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.

<sup>240</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. z dnia 30 sierpnia 1996)

<sup>241</sup> A. Nowak-Far, A. Michoński, *Krajowa administracja...*, s. 145.

negocjacyjnej. Większą efektywność współpracy merytorycznej w ZPKIE udało się osiągnąć poprzez zaangażowanie fachowego personelu administracyjnego, w tym prawników pracujących w ministerstwach sektorowych. Polityczna formuła KIE dość szybko została przysłonięta bieżącymi zadaniami o charakterze merytorycznym, w związku z tym w przededniu pełnego członkostwa zadecydowano o technicznej reformie systemu decyzyjnego, powołując przy Radzie Ministrów Komitet Europejski<sup>242</sup> do podejmowania najważniejszych rozstrzygnięć politycznych związanych z członkostwem Polski w UE.

Pewną osobliwością w polskim systemie koordynacyjnym po 2004 roku był wciąż istniejący formalnie Komitet Integracji Europejskiej – w myśl ustawy o KIE, będący na czele organów koordynujących politykę rządową w sprawach europejskich<sup>243</sup>. Organ ten od momentu przystąpienia do UE praktycznie nie funkcjonował jako ośrodek zarządzający procesami integracyjnymi, a jego zadania od 2004 r. przejął Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM). Jak pokazywała praktyka, uzgodnienia KERM stawały się niejako automatycznie stanowiskiem rządu. Formuła Komitetu Integracji Europejskiej zdała się wyczerpać w okresie przedakcesyjnym<sup>244</sup>.

Komitet Integracji Europejskiej – zastąpiony później przez KERM - podejmował decyzje w sprawach integracji Polski z UE. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) z kolei zapewniał instytucjonalną i merytoryczną obsługę przygotowań do członkostwa. Utworzony w październiku 1996 r. urząd od

---

<sup>242</sup> Na mocy zarządzenia nr 30 prezesa Rady Ministrów z 23.03.2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (MP nr 14, poz. 223, ze zm.).

<sup>243</sup> Art. 1 ustawy z 8.08.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. z 30.08.1996 r.): Komitet Integracji Europejskiej, zwany dalej "Komitetem", jest naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

<sup>244</sup> Szerzej na ten temat, w: A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, w: J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, s. 154-157.

początku pełnił funkcje koordynacyjne wobec wszystkich ministerstw i instytucji bezpośrednio zaangażowanych w proces integracji Polski z Unią Europejską. Podstawowym zadaniem UKIE było zapewnienie realizacji zadań dotyczących programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską, działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich oraz działań administracji w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej. Do głównego obszaru odpowiedzialności tego urzędu należała obsługa ciał politycznych, takich jak Komitet Europejski Rady Ministrów, i zapewnienie spójności polskiego stanowiska w administracji zarówno w aspekcie wewnętrzkrajowym, jak i w instytucjach Unii Europejskiej.

UKIE funkcjonował w warunkach autonomii organizacyjnej wobec Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a jego ważną funkcją stawała się obsługa ministra spraw zagranicznych w zakresie spraw dotyczących polityki wobec Unii Europejskiej, a także koordynowanie pracy nad projektami stanowisk rządu oraz wspieranie departamentów koordynacyjnych ministerstw. Z dniem 1 stycznia 2010, na mocy Ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich, UKIE uległ likwidacji, a jego prawa i obowiązki (a także zasoby ludzkie) przejęło Ministerstwo Spraw Zagranicznych<sup>245</sup>. Polski system kształtowania i koordynowania krajowej polityki europejskiej uległ wtedy dość istotnym przeobrażeniom organizacyjnym, umiejscawiając ostatecznie centrum koordynacyjne w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Funkcjonujące przed 2010 rokiem – a w dużej mierze przeniesione z okresu przedakcesyjnego – rozwiązania uległy zmianom, a w zasadzie uporządkowaniu, w celu lepszego wykonywania zadań związanych z obsługą polskiego członkostwa w Unii Europejskiej<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> Art. 18 i 19 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz. U. Nr 161, poz. 1277.

<sup>246</sup> Taki cel wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich.

Przekształcenia systemu koordynacji polityki europejskiej są więc efektem ewolucji od recypenta rozwiązań UE (dostosowującego się do narzucanych wymogów) do aktywnego udziału w kształtowaniu polityki europejskiej. Przyjęte przed akcesją rozwiązania opierały system koordynacji na utworzonym w 1996 r. Komitecie Integracji Europejskiej i stanowiącym jego zaplecze instytucjonalne Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). KIE był bezpośrednio podporządkowane premierowi, co w okresie przygotowań przedakcesyjnych i pilnych zobowiązań miało strategiczne znaczenie. Oznaczało to ponadto wyraźne wyodrębnienie nurtu integracyjnego polityki państwa w stosunku do tradycyjnie pojmowanych relacji zewnętrznych, zarezerwowanych dla MSZ<sup>247</sup>. Wynikało to ze świadomości, że integracja europejska wymaga w pierwszej kolejności przeobrażeń w administracji (strukturalnych, mentalnościowych), które trzeba dokonać w trybie pilnym i na tyle głęboko, aby sprostać wymogom przedakcesyjnym i potem obsługiwanemu członkostwu przez administrację.

Istotna w tamtym okresie była zdolność zaplecza rządowego, szczególnie w wykonaniu skomplikowanych zadań merytorycznych. Przystąpienie do UE oznaczało zmianę jakościową, polegającą na przesunięciu nacisku z zadań o charakterze technicznym i eksperckim na zadania polityczne, związane z aktywnym udziałem w kształtowaniu polityki. Po akcesji nie malał nacisk na efektywną implementację prawa europejskiego, ale mniejsze obciążenie ilościowe i doświadczenie w tym procesie czyniły te zadania łatwiejszymi. Problematyka techniczna i ekspercka jest ponadto obecna także w procesie decydowania na niższych, eksperckich szczeblach – grup roboczych i komitetów – które podejmują istotne decyzje, szczególnie z punktu widzenia trudności ich zmiany na kolejnych piętrach decyzyjnych Rady. Po akcesji zmienił się zaś charakter relacji z Unią Europejską w zakresie decydowania politycznego – wcześniej trzeba było

---

<sup>247</sup> T. Kołodziej *Decydowanie w sprawach...* op.cit. s.330.



koncentrować się na szybkim przystosowaniu do prawa europejskiego i wymogów członkowskich, a już jako członek gremiów decyzyjnych trzeba sterować podejmowaniem decyzji i strategią polityczną, czyli poziomem makro – strategicznym i politycznym oraz mikro – technicznym.

Przyjęty przez Polskę sposób koordynowania polityki europejskiej nie był dokładnym odwzorowaniem przyjętego przez inne państwo członkowskie modelu. Jak wspomniałam w rozdziale I, każde państwo dostosowywało koordynowanie polityki europejskiej do własnych rozwiązań ustrojowych i proceduralnych, a Polska początkowo zdecydowała się pozostać przez dłuższy czas przy rozwiązaniach *de facto* prowizorycznych. Z czasem przyjęte procedury wykazywały coraz więcej słabych punktów (głównie nieskuteczność KIE i ustanowienie ZPKIE), a przyjęta w 2004 reforma i ustanowienie KERM czasowo porządkowało ten proces, zapewniając sprawne podejmowanie decyzji. Nie uwzględniała jednak potrzeb, jakie pojawiały się w związku ze zmianą jakościową w relacjach z UE po uzyskaniu członkostwa, przede wszystkim nie gwarantowała spójności stanowisk państwa prezentowanych na szczeblu unijnych instytucji. Wynikało to z nieprecyzyjnego rozgraniczenia kompetencji KERM i MSZ oraz przeciwstawnych tendencji w podejściu do kształtowania polskich stanowisk w relacjach – centralizm procesu technicznego (UKIE) i rozproszenie procesu merytorycznego (wyspecjalizowane komórki ministerstw sektorowych).

Owe braki i ograniczenia stały się podłożem nowej regulacji, wprowadzanych w 2009 r. w ustawie o KSE. Argumentami na rzecz ustawy była próba kompleksowego uregulowania tej tematyki, wprowadzenie modelu (systemu) w odróżnieniu od prowizorycznych zarządzeń, a także zaznaczenie

istotności problematyki. Istotnym czynnikiem była także zbliżająca się prezydencja w Radzie UE i ułatwienie jej prowadzenia<sup>248</sup>.

## 2. PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA POLITYKĘ EUROPEJSKĄ W POLSKIEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

---

Poniższe rozważania dotyczą pozycji najważniejszych podmiotów zaangażowanych w koordynowanie polityki europejskiej w Polsce. Organy te rozpatruję z perspektywy krajowej, jednak ich ranga przejawia się także w ich udziale w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Szczególną uwagę poświęcam podmiotom zajmującym się tą problematyką wewnątrz administracji rządowej, jako odpowiedzialnymi za prezentowanie stanowiska w instytucjach europejskich. W dalszej części rozdziału przyglądam się także podmiotom spoza administracji rządowej, współpracującym z aparatem administracyjnym w celu wypracowywania krajowego stanowiska Polski w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, zgodnie ze swoimi kompetencjami.

Analiza każdego z podmiotów dotyczy zarówno jego pozycji na poziomie krajowym, jak i w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Podmioty uczestniczące w koordynowaniu polityki europejskiej mają bowiem swoje zadania dotyczące tej problematyki na poziomie państwowym, ale jednocześnie biorą udział w procesach decyzyjnych UE jako członkowie kolegialnych organów decyzyjnych – Rady Europejskiej, Rady UE, COREPER, grup roboczych, organów doradczych UE. Te dwa poziomy są od siebie współzależne i wymagają podejmowania skoordynowanych działań w celu wypracowywania a następnie

---

<sup>248</sup> T. Kołodziej, *Decydowanie...* op.cit., s. 318.

prezentacji i realizowania krajowych założeń dotyczących spójnego stanowiska Polski w procesie decyzyjnym UE.

---

## 2.1. RADA MINISTRÓW I PREZES RADY MINISTRÓW

---

Podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, wewnątrz polskiego rządu za programowanie polityczne oraz strategię odpowiada Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów jako całość<sup>249</sup>. W innych krajach premier wspomagany jest w wypełnianiu tych funkcji przez organy o charakterze centralnym i międzyresortowym (sekretariaty) oraz komitety międzyministerialne. W dziedzinie spraw unijnych rządy państw członkowskich UE najczęściej korzystają z kolegalnej - komitetowej metody pracy, która jest również charakterystyczna dla procesu decyzyjnego UE<sup>250</sup>. Rzadziej zdarza się, by jakaś wyjątkowo kontrowersyjna kwestia stała się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Rady Ministrów.

Rada Ministrów posiada niewątpliwie najszerze instrumentarium prawne oraz aparat administracyjny, służące zapewnieniu synergii działań podmiotów publicznych. Warto przy tym pamiętać, iż zjawisko rządowego decydowania w kwestiach europejskich może być postrzegane w ujęciu węższym – decyzje podejmowane wyłącznie przez gabinet ministrów, oraz szerszym – uwzględniającym część rozstrzygnięć pozostałych elementów aparatu

---

<sup>249</sup> Z kilkoma wyjątkami gdzie odpowiedzialność spoczywa na prezydencie, np. we Francji (choć i tam w okresie kohabitacji zwiększa się rola premiera w stosunku do prezydenta).

<sup>250</sup> W Polsce kolejno: Komitet Integracji Europejskiej, Komitet Europejski Rady Ministrów, Komitet do Spraw Europejskich. W Unii Europejskiej na każdym etapie procesu decyzyjnego obecne są kolegalne organy, począwszy od grup roboczych Rady po Radę UE i Radę Europejską.

administracji rządowej i ukazania faktycznego działania administracji rządowej w sprawach europejskich<sup>251</sup>.

Przez sprawowanie ogólnego kierownictwa, Rada Ministrów ma zapewnić poszanowanie interesów Polski przez inne państwa – podejmowanie decyzji strategicznych, a już poprzez użycie sformułowania o sprawowaniu kierownictwa, wskazuje na funkcjonowanie pewnej struktury organizacyjnej, poprzez którą ww. decyzje winny być realizowane (rozwijane i konkretyzowane). W skład tej struktury organizacyjnej wchodzi niewątpliwie minister właściwy w zakresie polityki zagranicznej (por. art. 134 ust. 3) oraz pełnomocni przedstawiciele RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (por. art. 133 ust. 1 pkt 2). Istnienie tego aparatu administracyjnego, podległego hierarchicznie Radzie Ministrów – a *de facto* premierowi – czyni ten organ bezpośrednio odpowiedzialnym za jego funkcjonowanie.

W obecnym kształcie pozycji premiera wskazuje się na jego dwie zasadnicze funkcje: jako przewodniczącego organu kolegialnego (zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom, uzgadnianie stanowisk etc.) oraz samodzielny organ administracji państwowej (własne zadania i kompetencje), kierujący pracami Rady Ministrów, reprezentujący RM, koordynujący i kontrolujący pracę ministrów oraz wykonujący zadania określone w odrębnych przepisach, będący odpowiedzialnym politycznie za efekty działania rządu<sup>252</sup>.

Znaczące kompetencje w kwestii tworzenia rządu nadała premierowi ustawa o działach administracji rządowej. Ustawa przewiduje około 30 działów administracji<sup>253</sup>; określono w niej zakres spraw wchodzących w zakres

---

<sup>251</sup> Vide rozdział I niniejszej pracy, a także: J. Jagielski *Administracja centralna* w: M. Wierzbowski (red) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 130-131.

<sup>252</sup> J. Jagielski *Administracja centralna* w: *Prawo administracyjne*, op.cit., s. 142-143.

<sup>253</sup> Dział - wyznaczony ustawowo krąg spraw z zakresu administracji rządowej, poddany kierownictwu ministra, jak również określone przez ustawę organy i inne podmioty szczebla centralnego, działające w

poszczególnych działów, a także ustalono, jakie organy, urzędy czy inne jednostki organizacyjne przyporządkowane są określonemu działowi. Premier ma więc do dyspozycji określone elementy, z których układa mniejsze lub większe ministerstwa, dostosowując do sytuacji politycznej, okoliczności gospodarczych a także predyspozycji określonych ministrów<sup>254</sup>. Jest to istotny czynnik menedżeryzmu administracyjnego, stanowiący dla premiera punkt wyjścia do komponowania struktury rządu, tak aby mógł stworzyć układ odpowiadający jego wizji politycznej i programowej<sup>255</sup>. W tym elastycznym mechanizmie kształtowania rządu dochodzi do spersonifikowania urzędu i stanowiska ministra - rozporządzenie premiera nie odnosi się bowiem do urzędu ministra *in abstracto*, ale dotyczy określonej osoby, która obejmuje stanowisko ministra (art. 33 ust.2 uRM). Premier określa także w rozporządzeniu ministerstwo lub inne urzędy administracji rządowej powołane do obsługi ministrów, a także jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra.

Wyjątkowa pozycja premiera w sprawach polityki europejskiej nie ma odrębnego umocowania w przepisach ustrojowych, gdyż Prezes Rady Ministrów korzysta z przysługujących mu kompetencji generalnych – do jego zadań należy wszystko to, co nie jest zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego<sup>256</sup>. Pozycja premiera w sprawach europejskich wynika więc przede

---

dzielach spraw objętych działem, które podporządkowane są temu ministrowi lub poddane jego nadzorowi, za: Prawo administracyjne... op.cit.

<sup>254</sup> Pamiętny jest przypadek Jerzego Hausnera - wicepremiera i ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej (a nawet krótko p.o. ministra zdrowia w 2004) w rządach Leszka Millera i Marka Belki - publicystycznie przezwano „superministrem”, gdyż w jego urzędzie skoncentrowano wszystkie działy administracji związane z gospodarką. Obecny „superministrem” jest wicepremier Mateusz Morawiecki, odpowiedzialny od września 2016 r. za rozwój, finanse i gospodarkę, a także stojący na czele Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

<sup>255</sup> Ograniczenia przewidziane w ustawie dotyczą łącznego traktowania spraw związanych z budżetem, finansami publicznymi, instytucjami finansowymi, a także wyłącznego usytuowania MON (w praktyce też MSZ i MS figurują jako odrębne ministerstwa), ponadto premier musi opierać się na już ustawowo wyodrębnionych działach (PRM nie ma uprawnienia aby je dzielić bez zmiany ustawy) – nie krępuje to jednak w sposób znaczący swobody decyzyjnej szefa rządu.

<sup>256</sup> Domniemanie właściwości przysługuje Radzie Ministrów na mocy art. 146 ust. 2 Konstytucji RP. Prezes Rady Ministrów jako kierownik Rady Ministrów korzysta więc z tych uprawnień. Należy

wszystkim z ogólnych przepisów ustrojowych i kompetencji PRM na podstawie Konstytucji RP, ustawy o działach administracji rządowej i ustawy o Radzie Ministrów. Zaangażowanie premiera ma jednak w praktyce charakter interwencyjny, czyli nadaje pewnym kwestiom charakter polityczny czy też priorytetyzuje sprawy, którymi zajmuje się administracja rządowa oraz rozwiązuje sytuacje kryzysowe. Dodatkowo, niewątpliwa przewaga premiera wynika *de facto* z posiadania znaczącego zaplecza organizacyjnego i kadrowego skupionego wokół Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zaangażowanie samego premiera w koordynację polityki europejskiej ma znaczenie bardzo istotne nie tylko przez pryzmat jego wiodącej – kierowniczej – roli w administracji rządowej. Uzasadnieniem dla tej roli jest sektorowość polityki europejskiej – konieczność koordynowania prac resortów - nad którą efektywnie czuć może jedynie podmiot nadrzędny wszystkim ministerstwom, czyli premier<sup>257</sup>. Prezes Rady Ministrów, jako podmiot kierujący całością prac rządu, jest obarczony wieloma zadaniami krajowymi, więc nie zawsze ma możliwość by zajmować się na co dzień efektywnym kształtowaniem polskiego stanowiska we wszystkich kwestiach. Cecha braku bieżącej koordynacji polityki europejskiej przez premiera nie jest jednak specyfiką polskiego systemu, gdyż w większości krajów ze względu na presję czasu, bieżącą koordynację przejęło ministerstwo spraw zagranicznych lub wyspecjalizowany urząd.

Rola premiera jako zwierzchnika krajowej administracji jest kluczowa w kształtowaniu krajowego stanowiska i strategii wpływania na proces decyzyjny

---

pamiętać jednak, że przy całej sile pozycji premiera, to Rada Ministrów pozostaje w Polsce zasadniczym ośrodkiem rządzenia. To jej główną rolą i celem jest wypracowywanie kierunków polityki państwa, jej założeń, tworzenie warunków wykonywania jej zadań i realizacja. Nie bez znaczenia jest także fakt odrzucenia w 1997 r. w drugim czytaniu projektu konstytucji poprawki zastępującej zasadę domniemania kompetencji na rzecz RM zasadą domniemania kompetencji premiera – *vide* S. Patyra, *Prawnoustrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 72.

<sup>257</sup> T. Kołodziej *Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską* w: G. Rydlewski *Decydowanie publiczne*, Warszawa 2011.

Unii Europejskiej, jednak jego zaangażowanie postrzegane jest nierzadko jako niewystarczające<sup>258</sup>. Premier koordynacją poziomą w rządzie zajmuje się *de facto* tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, kryzysowych. Bieżąca działalność w tym zakresie prowadzona jest przede wszystkim przez jego pion pomocniczy w KPRM, jak również szefów doradców politycznych poszczególnych gabinetów. W sytuacjach awaryjnych premier oczywiście może interweniować, a hierarchiczne podporządkowanie w Radzie Ministrów nie pozostawia wątpliwości co do tego, że posiada on zawsze głos rozstrzygający. Podobnie zresztą w innych państwach europejskich, premier ma zagwarantowaną rolę kierowniczą i interwencyjną we wszystkich kwestiach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej.

W kontekście procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, Prezes Rady Ministrów pełni bardzo ważną funkcję jako członek Rady Europejskiej, w skład której wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich<sup>259</sup> oraz przewodniczący Komisji. RE zbiera się co najmniej dwa razy w roku i przyjmuje w drodze konsensusu uchwały o charakterze politycznym, zwane oświadczeniami końcowymi, deklaracjami, konkluzjami bądź wnioskami Prezydencji. Może również wydawać zalecenia skierowane do instytucji kierowniczych w celu podjęcia przez nie działań oraz wspólne strategie, które są instrumentami realizacji działań w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Rada Europejska nadaje impuls dalszemu rozwojowi integracji europejskiej poprzez określanie nowych obszarów integracji, wydaje ogólne zalecenia polityczne oraz gwarantuje spójność działań UE we wszystkich dziedzinach. Zajmuje się przede wszystkim takimi kwestiami, których rozwiązanie na niższym

---

<sup>258</sup> Szerzej na ten temat: A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*, w: *Usprawnienie kształtowania się polskiego stanowiska w UE – skuteczniejsza polityka europejska*, Raport Instytutu Kościuszki 2007, nr 6, s. 11-27.

<sup>259</sup> To, czy w skład Rady Europejskiej wchodzi prezydent czy premier państwa członkowskiego, pozostawione jest regulacjom krajowym poszczególnych państw członkowskich. Problematykę reprezentacji Polski w Radzie Europejskiej omawiam w podrozdziale 3.1 na temat Prezydenta RP.

szczeblu decyzyjnym (Rada UE) byłoby często niemożliwe. Ponadto stanowi forum wymiany poglądów i osiągania konsensusu bez formalnego podejmowania decyzji. Bardziej szczegółowe kompetencje przepisy traktatowe przyznały tej instytucji w ramach II filaru UE, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Prezes Rady Ministrów, poprzez udział w posiedzeniach Rady Europejskiej, zyskuje więc wpływ na kształtowanie kierunków strategicznych obieranych przez Unię Europejską. Ta kompetencja dodatkowo podkreśla pozycję premiera jako najważniejszego organu w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej, gdyż działa on zarówno na poziomie krajowym jako organ nadrzędny całej struktury administracji rządowej, jak i realizuje swoje kompetencje poprzez udział w spotkaniach przywódców wszystkich państw UE.

---

## 2.2. MINISTER DS. CZŁONKOSTWA W UE / MINISTER SPRAW ZAGRANICZNYCH

---

Kompetencje ministra spraw zagranicznych koncentrują się co do zasady na problematyce polityki zagranicznej. Minister spraw zagranicznych reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych, może prowadzić rokowania dwustronnie i wielostronne, podpisywać umowy bez okazywania specjalnych pełnomocnictw. Jego oświadczenia pisemne i ustne są dla państwa wiążące. Minister spraw zagranicznych utrzymuje ponadto stały kontakt z obcymi przedstawicielami dyplomatycznymi<sup>260</sup>. Bierze on udział w składaniu listów uwierzytelniających, przyjmowaniu delegacji rządowych i państwowych,

---

<sup>260</sup> W myśl art. 41 pkt 1 Konwencji Wiedeńskiej o Stosunkach Dyplomatycznych, wszystkie sprawy urzędowe z państwem przyjmującym, poruczone misji przez państwo wysyłające, powinny być załatwiane z ministrem spraw zagranicznych państwa przyjmującego lub za jego pośrednictwem.



towarzyszy głowie państwa i premierowi podczas oficjalnych wizyt za granicą. Do jego kompetencji należy ponadto m.in. powoływanie własnych przyjmowanie obcych *chargés d'affaires* oraz mianowanie misji: radców, sekretarzy, *attachés*<sup>261</sup>. Warto jednak pamiętać, że MSZ nie jest ani prawnym, ani faktycznym szefem dyplomacji; ten konstytucyjny zakres znajduje się poza jego władzą, jako przyporządkowany premierowi.

Kompetencje specjalne w zakresie koordynowania rządowej polityki europejskiej przyznane są indywidualnie ministrowi ds. członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (sekretarzowi stanu ds. polityki europejskiej w MSZ)<sup>262</sup> oraz kolegialnie Komitetowi do Spraw Europejskich. Pozycja ministra do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie ma podbudowy władczej w strukturze administracji rządowej. Nie ma umocowania ustrojowego, które sytuowałoby go w pozycji nadrzędnej wobec pozostałych ministrów, nie ma więc możliwości władczego wpływu na ich decyzje. To premier, jako kierownik Rady Ministrów, ma możliwość zainterweniować i nakazać/zakazać jakiegoś działania w sytuacji, gdy potrzebne jest „ręczne sterowanie” na podstawie kompetencji kierowniczych i usytuowania w hierarchicznej strukturze administracji rządowej. MSZ jest równorzędny pozostałym ministrom i nie ma instrumentów pozwalających na narzucanie swojego zdania.

Minister spraw zagranicznych i ds. członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wykonuje swoje funkcje i realizuje politykę zagraniczną państwa poprzez podległy mu urząd zwany ministerstwem spraw zagranicznych, który w obliczu intensyfikacji stosunków międzynarodowych i dynamicznego rozwoju

---

<sup>261</sup> Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe...*, s. 167.

<sup>262</sup> Do listopada 2015 r. kierowanie działami administracji rządowej „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” i „sprawy zagraniczne” były powierzone jednemu ministrowi, jednak na mocy Ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 nr 0 poz. 1960 2015.11.27) ten przepis (art.4 pkt 5) skreślono.

współpracy na wielu polach, zatrudnia coraz więcej personelu urzędniczego<sup>263</sup>. Aparat administracyjny MSZ prowadzi całość polityki zagranicznej państwa, utrzymuje kontakt z obcymi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi, kieruje pracą własnych placówek, chroni interesy państwa i jego obywateli. Do jego zadań należy również koordynacja działalności zagranicznej innych centralnych urzędów. MSZ zajmuje się także koordynacją polityki europejskiej, po 2009 r. przejmując zadania wykonywane przez UKIE. Obecnie centralnym dla systemu koordynacji departamentem w Ministerstwie Spraw Zagranicznych jest Departament Komitetu do Spraw Europejskich, dodatkowo Departament Polityki Europejskiej i Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej i Departament Prawa Unii Europejskiej<sup>264</sup>.

System koordynacji krajowej polityki europejskiej zakłada, że o rozstrzygnięciu spornych stanowisk decyduje przede wszystkim Komitet do Spraw Europejskich działający pod kierunkiem ministra ds. członkostwa RP w UE<sup>265</sup>. Można jednak zakwestionować celowość takiego posunięcia, jako że – jak już wspomniano – minister ds. członkostwa RP w UE nie dysponuje nadrzędnymi uprawnieniami względem innych działów administracji, więc nie posiada instrumentów, które mogłyby dyscyplinować lub wręcz narzucać pewne stanowiska innym organom administracji. Jedynymi organami posiadającymi tak daleko idące uprawnienia są premier i Rada Ministrów, które w przyjętej regulacji nie są ujęte jako centralne organy koordynujące<sup>266</sup>. W zhierarchizowanej strukturze

---

<sup>263</sup> Liczba zatrudnionych przez MSZ pracowników sięga nawet kilkunastu tysięcy osób.

<sup>264</sup> Stan na wrzesień 2016 r.

<sup>265</sup> „ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, reprezentowany przez Sekretarza do Spraw Europejskich, będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra” – art. 2 ust. 2 pkt 1 Ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich.

<sup>266</sup> Nie można tak interpretować przepisu o fakultatywności upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich przez Radę Ministrów, ponieważ trudno w praktyce wyobrazić sobie przejęcie wszystkich funkcji koordynujących politykę europejską przez już zanadto obciążoną Radę Ministrów. W uzasadnieniu ustawy jeszcze w fazie projektu pojawiło się stwierdzenie, że "proponowany nowy system koordynacji spraw europejskich spowoduje, że większość problemów i spornych stanowisk będzie podlegała rozstrzygnięciu na szczeblu komitetu, zaś do najwyższego szczebla politycznego (Rady

polskiej administracji rządowej jednolite stanowisko najłatwiej wprowadzić za pomocą twardszych mechanizmów nadzoru a nawet kierownictwa, podczas gdy równorzędna pozycja organu odpowiedzialnego za koordynację polskiego stanowiska może nie być wystarczającym motywatorem do załatwiania na czas określonych spraw<sup>267</sup>.

Na poziomie Unii Europejskiej, minister ds. członkostwa RP w UE funkcjonuje jako członek Rady ds. Ogólnych, czyli najważniejszej formacji Rady UE. Rada do Spraw Ogólnych koordynuje przygotowania do posiedzeń Rady Europejskiej. Odpowiada także za szereg przekrojowych dziedzin polityki. Rada do Spraw Ogólnych składa się głównie z ministrów spraw europejskich ze wszystkich państw UE. Komisję Europejską zwykle reprezentuje komisarz odpowiedzialny za stosunki międzyinstytucjonalne, lub też inny – zależnie od omawianych kwestii. Jej posiedzenia odbywają się raz w miesiącu.

Rada do Spraw Ogólnych dba o spójność prac wszystkich innych składów Rady. Przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej (posiedzenia szefów państw i rządów UE) i czuwa nad realizacją podjętych tam decyzji. Odpowiada za szereg przekrojowych dziedzin polityki, w tym za rozszerzanie UE i negocjacje akcesyjne, przyjmowanie wieloletnich ram finansowych (unijnego 7-letniego planu budżetowego), politykę spójności, unijną strukturę instytucjonalną oraz wszelkie sprawy powierzone jej przez Radę Europejską.

Minister spraw zagranicznych jest zaś członkiem Rady do Spraw Zagranicznych. Ta formacja Rady UE odpowiada za działania zewnętrzne UE: od polityki zagranicznej, obrony i bezpieczeństwa po handel, współpracę rozwojową i

---

Ministrów) będą docierały wyłącznie najważniejsze z nich" - *Uzasadnienie do projektu ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich*, s. 3.

<sup>267</sup> Z drugiej jednak strony, sieciowość i równorzędność mechanizmów administracyjnych, często spotykana w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, staje się coraz częściej obecna w rozwiązaniach instytucjonalnych oraz mentalności polskiej administracji.

pomoc humanitarną. Rada do Spraw Zagranicznych składa się z ministrów spraw zagranicznych ze wszystkich państw członkowskich UE. Zależnie od porządku obrad dołączają do nich: ministrowie obrony (wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony); ministrowie rozwoju (współpraca rozwojowa); ministrowie handlu (wspólna polityka handlowa).

Posiedzeniom Rady do Spraw Zagranicznych przewodniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, któremu wsparcia udziela Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ). Jeżeli jednak omawiane są sprawy wspólnej polityki handlowej, Radzie tej przewodniczy przedstawiciel państwa członkowskiego UE, które sprawuje rotacyjną półroczną prezydencję w Radzie UE. Rada do Spraw Zagranicznych spotyka się raz w miesiącu. Wraz z Komisją Europejską i z pomocą wysokiego przedstawiciela Rada ma przede wszystkim zapewniać jedność, spójność i skuteczność unijnych działań zewnętrznych. Na podstawie wytycznych Rady Europejskiej określa ona także i realizuje unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Dążąc do unijnych celów, którymi są pokój i bezpieczeństwo, Rada może zwłaszcza inicjować unijne działania z zakresu zarządzania kryzysowego (zarówno cywilne, jak i wojskowe). Może także przyjmować środki niezbędne do realizacji unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym ewentualne sankcje.

Rada do Spraw Zagranicznych ma dodatkowe kompetencje: wraz z Parlamentem Europejskim przyjmuje środki realizacji unijnej wspólnej polityki handlowej – leżącej wyłącznie w kompetencjach UE. W polityce handlowej to Komisja odpowiada za negocjowanie umów handlowych (w tym zmian taryf celnych, przepisów celnych i handlowych oraz środków ochronnych) oraz za nadzór nad nimi. Rola Rady jest jednak kluczowa, ponieważ zleca ona Komisji podjęcie negocjacji i daje jej wytyczne negocjacyjne.

---

## 2.3. MINISTROWIE

---

Minister jest centralnym organem administracji rządowej, związanym zasadniczo z jej segmentem polityczno-rządowym. Zgodnie z Konstytucją RP minister jest powołany do kierowania określonym działem administracji rządowej lub do wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów (art. 149 ust. 1). Wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu oraz urzędu: ministerstwa. Wchodzi też w skład Rady Ministrów. Przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej stosuje się również wobec przewodniczących określonych w ustawach komitetów, jeżeli są członkami Rady Ministrów.

Po powołaniu ministra Prezes Rady Ministrów, tzw. rozporządzeniem atrybucyjnym, wydanym na podstawie Ustawy o Radzie Ministrów, określa szczegółowy zakres działania danego ministra: wskazując dział lub działy administracji, którymi kieruje minister, ustalić ministerstwo lub inny urząd obsługujący ministra, wskazując organy i jednostki podległe ministrowi lub przez niego nadzorowane. Podstawowe kompetencje i zadania ministra określają, zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, ustawy.

Ministrowie w systemie koordynacji polityki europejskiej mają bardzo istotne znaczenie, jako organy odpowiedzialne za poszczególne działy administracji, które odpowiadają politykom Unii Europejskiej. To pod ich kierownictwem przebiegają prace nad kształtowaniem stanowiska Polski w odniesieniu do konkretnych propozycji legislacyjnych przedkładanych przez Komisję Europejską, a także współpracują z urzędnikami w zakresie instrukcji na posiedzenia grup roboczych Rady.

Za ministra w kontekście polityki europejskiej uważa się także sekretarzy i podsekretarzy stanu, jako “przedstawiciele szczebla ministerialnego każdego Państwa Członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego Państwa Członkowskiego<sup>268</sup>”. Sekretarze i podsekretarze stanu reprezentują ministrów w Komitecie do Spraw Europejskich, a także odpowiadają za nadzorowanie konkretnych zagadnień w ministerstwie i pracę urzędników reprezentujących Polskę w grupach roboczych Rady.

Rada UE jest najważniejszym organem decyzyjnym UE i pojedynczym podmiotem prawnym, ale zbiera się w różnych składach - zależnie od tematu, który ma omawiać. Składy Rady nie są zhierarchizowane, choć wspomniana wcześniej Rada do Spraw Ogólnych pełni specjalną rolę koordynatora i odpowiada za sprawy instytucjonalne, administracyjne i horyzontalne. Szczególne zadania ma także Rada do Spraw Zagranicznych.

Każdy ze składów Rady może przyjąć akt podlegający kompetencjom innej. Dlatego w żadnym z aktów ustawodawczych przyjętych przez Radę nie wspomina się o przyjmującym go składzie. W posiedzeniach Rady uczestniczą przedstawiciele każdego z państw członkowskich w randze ministerialnej. Są to więc ministrowie lub sekretarze stanu. Mają oni prawo podejmować zobowiązania w imieniu swojego rządu i brać udział w głosowaniu. Na posiedzenia Rady są też zapraszani komisarze odpowiedzialni za omawiane dziedziny. Posiedzeniom Rady przewodniczy minister z państwa członkowskiego, które w danym półroczu sprawuje prezydencję w Radzie.

Rola ministra jest więc bardzo istotna zarówno w perspektywie krajowej, gdzie kieruje on działem lub działami administracji rządowej<sup>269</sup>, jak i na poziomie

---

<sup>268</sup> Art. 4 ust. 3 TUE.

<sup>269</sup> Lub wypełnia zadania zlecone przez premiera, z tym, że ci ministrowie nie biorą udziału w procesie decyzyjnym Rady UE.

Unii Europejskiej, gdzie wchodzi w skład najważniejszego organu decyzyjnego UE. Minister odpowiada więc za kształtowanie polityk publicznych na poziomie krajowym, jak i, pośrednio, na konstruowanie polityk europejskich poprzez wpływ na decyzje podejmowane przez Radę UE.

---

#### 2.4. KOMITET DO SPRAW EUROPEJSKICH

---

Komitet ds. Europejskich (KSE), jako wewnątrzrajowe centrum koordynacji rządowego stanowiska w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej, działa od 1 stycznia 2010 r.<sup>270</sup>. Jego poprzednik – Komitet Europejski Rady Ministrów – funkcjonował od 2004 r.<sup>271</sup> jako stały komitet Rady Ministrów o kompetencjach opiniotawczo-doradczych i pomocniczych. Jego powołanie miało usprawnić system, który skomplikował się na skutek nie działającego w zakładany sposób Komitetu Integracji Europejskiej.

Komitet ds. Europejskich jest centralnym elementem rządowego systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce. KSE jest forum decyzyjnym w procesie koordynacji i ma upoważnienie do podejmowania ostatecznych decyzji i uzgadniania wszystkich projektów dokumentów i stanowisk rządu w sprawach europejskich. Rozpatruje i uzgadnia projekty założeń do aktów prawnych związanych z prawem UE, skargi do instytucji sądowych UE, stanowiska rządu RP dotyczące umów międzynarodowych oraz dokumenty strategiczne, które ustalają kształt polityki europejskiej.

Harmonogram pracy KSE jest zsynchronizowany z planem pracy COREPER, Rady, Rady Europejskiej i Rady Ministrów – posiedzenia odbywają

---

<sup>270</sup> Szerzej pozycję prawną Komitetu do Spraw Europejskich omawiam w rozdziale III.

<sup>271</sup> Na mocy zarządzenia nr 30 prezesa Rady Ministrów z 23.03.2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (MP nr 14, poz. 223, ze zm.).

się zazwyczaj dwa razy w tygodniu. Tryby podejmowania decyzji to przede wszystkim „rozstrzyganie” (KSE jest ostatecznym organem upoważnionym do podejmowania decyzji), „uzgadnianie” (rekomendacje decyzji przy danym projekcie dokumentu) oraz korespondencyjne uzgadnianie stanowisk<sup>272</sup>.

Sekretariat KSE stanowi Departament Komitetu do Spraw Europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Departament ten koordynuje politykę europejską Rządu w wymiarze wewnętrznym (przez Komitet Spraw Europejskich) oraz w ramach procesu decyzyjnego UE. W szczególności jest odpowiedzialny za przygotowania do Rady Europejskiej oraz Rady ds. Ogólnych. Uczestniczy w pracach sektorowych formacji Rady dotyczących m.in. polityki gospodarczej i finansowej, energii, ochrony środowiska i klimatu, transportu, polityki społecznej i zatrudnienia, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zdrowia, konsumentów, kultury, telekomunikacji, a także rolnictwa oraz rybołówstwa.

Komitet ds. Europejskich jest bardzo ważnym organem przede wszystkim ze względu na to, że stanowi forum przepływu informacji i uzgadniania stanowisk poszczególnych ministrów. Priorytety w polityce europejskiej mogą się różnić w zależności od działu administracji rządowej, a wręcz mogą być sprzeczne (jak np. niektóre cele ministra właściwego ds. środowiska i ministra właściwego ds. gospodarki). Na posiedzeniach KSE można omówić ewentualne rozbieżności i zadbać o to, aby potem prezentowane w organach UE stanowisko Polski było jednolite i spójne, co jest warunkiem *sine qua non* jego skuteczności.

---

<sup>272</sup> Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, Monitor Polski nr 9 (poz. 79).



---

## 2.5. STAŁE PRZEDSTAWICIELSTWO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ PRZY UNII EUROPEJSKIEJ

---

Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE stanowi istotne ogniwo pośredniczące między organami krajowymi a Unią Europejską. Stałe Przedstawicielstwa utrzymują bowiem formalne i nieformalne kontakty z organami Unii, innymi państwami członkowskimi i mogą podejmować skuteczne działania *ex ante*, a ponadto są odpowiedzialne za udział w Komitecie Stałych Przedstawicieli: COREPER I (pion polityczny) i COREPER II (pion techniczny).

Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej reprezentuje interesy Polski w Unii Europejskiej od uzyskania w niej członkostwa z dniem 1 maja 2004 r. (przekształcone z Przedstawicielstwa RP przy UE<sup>273</sup>). Stałe Przedstawicielstwo jest wprawdzie organizacyjnie i służbowo podporządkowane MSZ, jednakże ze względu na swoją specyfikę zachowuje pewne odrębności kompetencyjne. Nie jest ono bowiem klasyczną placówką dyplomatyczną, ale raczej agendą administracji rządowej<sup>274</sup>. Przedstawicielstwo pełni rolę kanału przepływu informacji uzyskiwanych przez administrację rządową od instytucji europejskich, jak i przekazywanych tym instytucjom. Pełni funkcję reprezentacyjną, zwłaszcza podczas posiedzeń COREPER, organizuje także regularne spotkania informacyjne dla polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego oraz polskich urzędników z instytucji działających w Brukseli, a ponadto organizuje wiele spotkań koordynacyjnych<sup>275</sup>.

Stałe Przedstawicielstwo bierze zatem udział w pracach właściwych instytucji i organów Unii Europejskiej, popierając realizację celów i zasad jej funkcjonowania przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów Polski i jej obywateli. Ważnym

---

<sup>273</sup> Szerzej o rozwoju i roli polskiego Przedstawicielstwa w procesie integracji Polski z UE na stronie internetowej Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, <http://www.brukselaeu.polemb.net/index.php?document=25>

<sup>274</sup> R. K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, op.cit. s. 56.

<sup>275</sup> *Ibidem*.

zadaniem pracowników Przedstawicielstwa jest również analizowanie bieżącej i planowanej działalności UE w różnych obszarach, a także przekazywanie właściwym instytucjom w Polsce informacji i ocen dotyczących tej działalności wraz z sugestiami odpowiednich działań. Istotna funkcja Przedstawicielstwa dotyczy lobbowania na korzyść dogodnych dla Polski rozwiązań w procesie legislacyjnym na forum Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz wśród krajów członkowskich.

Przedstawiciele danego państwa członkowskiego przy instytucjach europejskich spełniają coraz większą rolę w budowaniu pozycji kraju; stąd we wszystkich państwach członkowskich widoczna jest stała tendencja do rozbudowy przedstawicielstwa w Unii Europejskiej, zarówno pod względem kadrowym, jak i instytucjonalnym. System decyzyjny UE jest ukierunkowany na działania nieformalne, dyplomatyczne – stąd też tendencja do rozrostu stałych przedstawicielstw i zatrudniania w nich coraz większej liczby zawodowych urzędników<sup>276</sup>. Zatrudnienie w placówce polskiej wynosi ok. 140 osób, z czego większość to pracownicy merytoryczni (dyplomaci) pracujący w wydziałach i referatach przedmiotowych<sup>277</sup>. W Przedstawicielstwie, celem przyspieszenia wymiany informacji, są zatrudnieni nie tylko urzędnicy z MSZ, ale także z innych

---

<sup>276</sup> Liczba zatrudnionych w latach 1958–2004 wzrosła ponad pięćdziesięciokrotnie. Zob. J. Jakubek, *Politycy i urzędnicy...* op.cit., s. 125.

<sup>277</sup> Dane dotyczące liczby zatrudnionych pochodzą z 2015 r. Skomplikowaną strukturę Stałego Przedstawicielstwa RP w Brukseli odzwierciedla też liczba jego wydziałów i referatów: Referat ds. Informacji i Dyplomacji Publicznej; Referat ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury, Sportu i Turystyki; Referat ds. Finansów; Referat ds. Informatyki, Telekomunikacji i Dokumentacji; Referat ds. kontaktów parlamentarnych; Referat ds. Obsługi Technicznej Budynku; Referat ds. Parlamentu Europejskiego; Referat ds. Środowiska; Samodzielne Stanowisko ds. Badań Naukowych; Samodzielne Stanowisko ds. Analiz Strategicznych; Samodzielne Stanowisko ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Telekomunikacji; Samodzielne Stanowisko ds. Zdrowia; Samodzielne Stanowisko ds. Zewnętrznych Aspektów Polityki Energetycznej; Wydział Administracyjno-Finansowy; Wydział Budżetu i Finansów; Wydział ds. Instytucjonalnych i Prawnych; Wydział ds. Polityki Regionalnej i Spójności; Wydział ds. Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równości Szans; Wydział ds. Polityki Transportowej; Wydział ds. Polityki Zagranicznej i Działania Zewnętrznych UE; Wydział ds. Rolnictwa i Rybactwa; Wydział ds. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; Wydział ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (dane z 2016 r. za: [http://www.brukselaue.msz.gov.pl/pl/przedstawicielstwo/stale\\_przedstawicielstwo\\_kontakt\\_do\\_wydzialow/](http://www.brukselaue.msz.gov.pl/pl/przedstawicielstwo/stale_przedstawicielstwo_kontakt_do_wydzialow/))

ministerstw (np. Ministerstwa Finansów), zaś w Referacie ds. kontaktów parlamentarnych pełnią swoje obowiązki przedstawiciele Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu RP przy UE.

---

## 2.6. URZĘDNICY

---

Jednym z najbardziej istotnych wątków efektywnej koordynacji polityki europejskiej są nowe role i zadania dla administracji publicznej oraz nowe sposoby rozliczania jej z pełnionych ról i funkcji. B. Guy Peters wskazuje, że istotną tendencją elit politycznych i instytucji, w celu wzmocnienia kontroli nad procesami decyzyjnymi, stało się reinterpretowanie roli urzędników aparatu administracyjnego. Politycy podkreślają obecnie rolę administracji w zarządzaniu sprawami publicznymi (gdzie ceni się umiejętności menedżerskie), a nie w wyznaczaniu ogólnych kierunków jej dynamiki<sup>278</sup>. Z drugiej zaś strony, „administracja publiczna nie może poprzestać na <stosowaniu prawa>, powinniśmy myśleć o niej jako istotnym elemencie mechanizmów kształtujących bieg życia zbiorowego, w którym tkwią ogromne – i często nie wykorzystane – możliwości doskonalenia naszych społeczeństw i systemów gospodarczych”<sup>279</sup>.

Z punktu widzenia szczegółowego charakteru decyzji Unii Europejskiej, niezmiennie ważny jest poziom uzgodnień wewnątrzresortowych. Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej w poszczególnych ministerstwach uruchomiono Departamenty ds. Unii Europejskiej, koordynujące implementację prawa wspólnotowego we właściwych obszarach. Jako że zadania przedakcesyjne miały głównie aspekt „administracyjny”, odtwórczy, wyspecjalizowane komórki urzędników przeszkolonych w problematyce Unii Europejskiej zdawały się być

---

<sup>278</sup> Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 288.

<sup>279</sup> Tamże, s. 406.

dobrym rozwiązaniem. Obecnie problematyka europejska jest obecna przede wszystkim w departamentach merytorycznych, pozostawiając komórkom ds. UE zadania koordynacyjne.

Przesunięcie akcentu z aspektów administracyjnych na polityczne postawiło pytanie o kwestie reprezentacji uzgodnionego stanowiska w najważniejszych ciałach decyzyjnych, a także o sposoby szybkiego i efektywnego osiągania jednności pomiędzy organami państwa w kwestii interpretacji interesów kraju w UE i sposobów ich realizacji. Nie do przecenienia są w tym przypadku sprawne kanały informacyjne oraz błyskawiczny obieg wiadomości w administracji rządowej. W tym zakresie spójność stanowiska państwa jest sprawą kluczową, a istnienie dwugłosu czy wielogłosu czyni pozycję negocjacyjną nieczytelną i mało skuteczną. Szybko również może zrazić partnerów z innych państw członkowskich, którzy oczekują konkretnej współpracy w kwestii budowania sojuszy i wspierania nowych inicjatyw europejskich.

Od zatrudnionych w administracji rządowej wymaga się coraz więcej, m.in. umiejętności definiowania interesu narodowego oraz formułowania i obrony poglądu na krajową politykę europejską, co jest zadaniem dla polskich urzędników zupełnie nowym. Nie pomagają tutaj stare recepty takie, jak zachowanie klarownego podziału odpowiedzialności poprzez oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych (konkursowych), ponieważ to właśnie stanowiska urzędnicze przejmują główny ciężar współdecydowania o merytorycznych aspektach krajowej polityki europejskiej<sup>280</sup>.

Proces decyzyjny związany z polityką europejską może być często wyzwaniem dla urzędnika, ponieważ powinien uwzględniać wymogi spoza klasycznej domeny administracji i procesu podejmowania decyzji opartego tylko

---

<sup>280</sup> Szerzej na ten temat: J. Jakubek, *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, Kontrola Państwowa Nr 6 (323), listopad-grudzień 2008, s. 125 i nast.

na procedurze administracyjnej. Między decydowaniem na potrzeby koordynowania polityki europejskiej, a decydowaniem w związku z wydaniem decyzji administracyjnej istnieją bowiem zasadnicze różnice. Decydowanie na potrzeby wydania decyzji administracyjnej dotyczy podmiotów ze sfery zewnętrznej/interesariuszy: istnieją obwarowania ścisłą procedurą (KPA), aby nie naruszyć praw podmiotowych adresatów decyzji i nie nadużyć władztwa publicznego. Decydowanie na potrzeby polityki europejskiej dotyczy zaś procesów wewnątrzadministracyjnych – pierwszy etap to uzgodnienie stanowiska wewnątrz administracji rządowej (w ministerstwie i pomiędzy ministerstwami), kolejnym etapem jest uczestnictwo w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, poczynając od grup roboczych (elastyczność instrukcji) poprzez COREPER aż do utrzymania lub zmiany stanowiska przez ministra w Radzie. Decyzje nigdy nie dotyczą bezpośrednio praw podmiotowych interesariuszy lub sfery zewnętrznej administracji, nie ma więc konieczności unormowania procedury w sposób kategoryczny - nie ma potrzeby ochrony przed nadużyciem władztwa, a nadmierna skrupulatność unormowania procedury decyzyjnej może być kontrefektywna dla procesu decyzyjnego w sprawach europejskich<sup>281</sup>. Decyzje „biurokratyczne” mają więc głównie charakter standardowy, w którym ginie indywidualizacja rozstrzyganych spraw i ich niekiedy znaczne skomplikowanie<sup>282</sup>. W przypadku materii europejskiej, decyzje są co do zasady są „niestandardowe” i indywidualne, nierzadko także skomplikowane i wymagające sporej wiedzy i wyczucia, a także elastyczności.

Na poziomie Unii Europejskiej, urzędnicy biorą udział w grupach roboczych Rady UE: Radę wspiera Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej (COREPER) oraz ponad 150 wysoko

---

<sup>281</sup> Klasyfikacja własna na podstawie: J. Wróblewski *Biurokracja a procesy decyzyjne*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 1-2; *Wartości a decyzja sądowa*, Ossolineum 1973; *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985.

<sup>282</sup> J. Wróblewski *Biurokracja a procesy decyzyjne...* op.cit. s.349.

wyspecjalizowanych grup roboczych i komitetów, nazywanych organami przygotowawczymi Rady. Organy przygotowawcze można podzielić na 2 podstawowe grupy:

1. komitety powstałe na mocy traktatów, decyzji międzyrządowych lub aktów Rady - zwykle są to organy stałe i często mają mianowanego bądź wybranego przewodniczącego;
2. komitety i grupy robocze utworzone przez COREPER - zajmują się bardzo konkretnymi zagadnieniami, a przewodniczy im delegat z państwa sprawującego półroczną rotacyjną prezydencję w Radzie.

Ponadto czasem tworzy się komitety *ad hoc* do specjalnych zadań, które istnieją do czasu wykonania swojego zadania.

Proceduralny udział pionu urzędniczego ministerstw krajowych w europejskim procesie decyzyjnym polega na pracy urzędników w grupach roboczych Unii Europejskiej. Urzędnicy państwa członkowskiego, którzy biorą udział w posiedzeniach tych grup, muszą prezentować spójne stanowisko. W tym celu otrzymują od rządu instrukcje – obligatoryjnie w wypadku dyskusji nad nowymi projektami aktów prawnych UE<sup>283</sup>. Wyjazd urzędnika zawsze poprzedzony jest przesłaniem agendy organu UE, który patronuje danej grupie roboczej. Przed wyjazdem odbywa się kilka, a czasem nawet kilkanaście spotkań poprzedzających, zanim zapadnie decyzja. Dodatkowo ministerstwa zasięgają opinii organów współpracujących<sup>284</sup>. Instrukcje muszą być formułowane w sposób czytelny i klarowny, urzędnik jednak dysponuje pewną dozą swobody; niejednokrotnie instrukcja jest dostosowana do ewentualnej dyskusji. Gwarancją

---

<sup>283</sup> Natomiast w sprawach mniej istotnych (np. szkolenia, raporty informacyjne) instrukcje mogą, ale nie muszą się pojawić.

<sup>284</sup> Np. w przypadku Ministerstwa Finansów są to Komisja Nadzoru Finansowego i Narodowy Bank Polski.

spójności stanowiska krajowego jest także to, że w razie intensywnej dyskusji i pojawienia się możliwości nowego kompromisu, musi być on potwierdzony przez państwo członkowskie – urzędnicy nie dysponują aż tak szerokim mandatem, aby bez porozumienia zmieniać swoje instrukcje. Ten stan rzeczy jest w pełni szanowany przez organy Unii i w takich sytuacjach odkłada się sprawę do następnego posiedzenia, przed którym przesyła się nowe propozycje na piśmie.

Instrukcje na obrady grup roboczych podpisują dwie osoby: najczęściej dyrektor departamentu (pion urzędniczy/merytoryczny) oraz sekretarz/podsekretarz stanu (pion polityczny). W praktyce stanowisko najczęściej opracowuje sam urzędnik, kierując się interesem kraju oraz opiniami ciał współpracujących. Rzadko zdarza się, by ów dokument był kwestionowany przez polityka, choć w razie ewentualnego konfliktu to do niego należy zdanie rozstrzygające<sup>285</sup>.

Proces decyzyjny w grupach roboczych jest wielopiętrowy i na różnych szczeblach wymaga innych umiejętności/kwalifikacji. Urzędnik w grupie roboczej ma znać się na swoich zagadnieniach i umiejętnie oraz elastycznie prezentować stanowisko polskiej administracji w odpowiednich gremiach (kontakty formalne i nieformalne z partnerami z innych administracji państw członkowskich Unii Europejskiej oraz organów UE, przede wszystkim Komisji Europejskiej). Na tym poziomie dyskutuje się o szczegółach technicznych i pozornie nieistotnych drobiazgach, które są do wychwycenia tylko dla osoby o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym i wiedzy eksperckiej.

Pozycja urzędników administracji krajowej (polskiej administracji rządowej) w procesie decyzyjnym UE jest więc bardzo istotna. To w grupach roboczych stosunkowo najłatwiej jest wprowadzić zmiany do propozycji aktów prawnych

---

<sup>285</sup> Szerzej na ten temat: J. K. Jakubek, *Politycy i urzędnicy...*, dz. cyt., s. 117 – 135.

skierowanych przez Komisję – na późniejszych piętrach decyzyjnych Rady wszelkie poprawki są znacznie trudniejsze do przeforsowania. Przygotowanie merytoryczne i profesjonalizm urzędników, a także ich poprawna współpraca z pionem politycznym ministerstw, są więc istotnym warunkiem skutecznej polityki europejskiej państwa członkowskiego.

### 3. PODMIOTY UCZESTNICZĄCE W KOORDYNOWANIU POLITYKI EUROPEJSKIEJ SPOZA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

---

W procesach decyzyjnych Unii Europejskiej to administracja rządowa odgrywa rolę wiodącą. Dotyczy to także odpowiedzialności za całokształt procesów koordynacji polityki europejskiej na poziomie krajowym. W procesach koordynacji uczestniczą jednak, choć ze znacznie mniejszym potencjałem wpływu na proces decyzyjny, podmioty spoza administracji rządowej. Rzeczywista waga ich relacji funkcjonalnych z administracją rządową jest uzależniona od różnych czynników, m.in. pozycji rządu w procesie decyzyjnym (i kto realnie kształtuje stanowisko), jakie są konsekwencje w sytuacji nieuwzględnienia opinii podmiotu spoza administracji rządowej (np. parlamentu, samorządu), możliwości wywierania wpływu poza negocjacjami z rządem (czyli bezpośrednio w instytucjach Unii Europejskiej – np. regiony). Należy także uwzględnić podmioty pozakrajowe, w tym instytucje europejskie, urzędników z innych krajów UE, a przede wszystkim posłów do Parlamentu Europejskiego. W kształtowaniu polityki europejskiej, a szczególnie aspekcie reprezentacyjnym, ważną rolę może odgrywać także Prezydent RP.



---

### 3.1. PREZYDENT RP

---

Zgodnie z artykułem 126 Konstytucji RP, Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorialnej Polski. Prezydent, jako reprezentant Rzeczypospolitej, uosabia państwo na arenie międzynarodowej, szczególnie w kontaktach z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi jak Unia Europejska, NATO, czy ONZ. Prezydent reprezentuje Polskę nie tylko w sytuacjach, gdy tego wymaga od niego prawo krajowe lub międzynarodowe, ale także wtedy, gdy wskazują na to zwyczaje w stosunkach dyplomatycznych.

Wśród konstytucyjnych organów władzy wykonawczej jedynie Prezydent otrzymuje mandat do sprawowania swojego urzędu bezpośrednio od Narodu - w wyborach powszechnych. Tym samym, pozycja ustrojowa Prezydenta jest silniejsza niż innych przedstawicieli władzy wykonawczej (Rady Ministrów, czy stojącego na jej czele Prezesa Rady Ministrów – Premiera), którzy nie czerpią swojego mandatu z bezpośredniego, powszechnego wyboru i reprezentują raczej aktualny obóz rządzący (zazwyczaj większość parlamentarną), a nie samo państwo jako takie.

Obowiązkiem Prezydenta, jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, gwaranta ciągłości władzy państwowej i strażnika fundamentalnych wartości państwowych (bezpieczeństwa, suwerenności i nienaruszalności terytorium państwa oraz jego Konstytucji), jest także śledzenie, przeciwdziałanie, a także zwalczanie wszelkich możliwych zagrożeń normalnego funkcjonowania państwa polskiego i jego obywateli.

Art. 133 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że Prezydent reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych. Do jego uprawnień należy:

- ratyfikacja i wypowiedzanie umów międzynarodowych, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
- mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
- przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

W reprezentowaniu Polski na arenie międzynarodowej i kreowaniu polityki zagranicznej Prezydent ma obowiązek współdziałać z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych. Obowiązek współdziałania nie jest skierowany jedynie w stronę Prezydenta, lecz także do premiera oraz ministra spraw zagranicznych, którzy wraz z Prezydentem powinni wspólnie ustalać i realizować najważniejsze kwestie polityki zagranicznej.

Te uprawnienia Prezydenta należy jednak zestawić z regulacjami dotyczącymi prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej przez Radę Ministrów, wskazującymi bez większych wątpliwości na Prezesa Rady Ministrów jako kompetentnego do podejmowania bieżących decyzji i prowadzenia polityki europejskiej, których wyrazem jest uczestnictwo w ciałach decyzyjnych UE, przede wszystkim w art. 146 ust.2 (ogólnej właściwości kompetencyjnej RM w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego).

W kontraście do silnej pozycji ustrojowej premiera, prezydent dysponuje uprawnieniami nawiązującymi głównie do klasycznych funkcji stabilizacyjnych: głowy państwa i arbitra politycznego. Także w odniesieniu do polityki zagranicznej i europejskiej, najważniejszą regulacją konstytucyjną wyznaczającą miejsce prezydenta w jej kształtowaniu jest art. 133 ust.3 Konstytucji RP, który głosi, że „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Ten obowiązek współdziałania prezydenta jest powiązany z faktem, że w odniesieniu do głowy państwa nie pojawia się pojęcie „prowadzi” (zastrzeżone tylko dla RM), ale właśnie „współdziała z” Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych.

Na krajowym poziomie koordynacji spraw związanych z członkostwem w UE, Prezydent RP niewątpliwie ma prawo do otrzymywania bieżących informacji o prowadzonej przez Radę Ministrów polityki europejskiej. Prezydent nie bierze jednak udziału w konkretnych uzgodnieniach dotyczących procesu prawodawczego Unii Europejskiej, z wyjątkiem możliwości reprezentowania Polski na niektórych posiedzeniach Rady Europejskiej, o czym mowa poniżej. To uprawnienie jest jednak uzależnione od prezentowania przez Prezydenta RP stanowiska zgodnego z ustaleniami z Radą Ministrów.

Z punktu widzenia Prezydenta RP istotną kwestią jest możliwość reprezentacji Polski na szczytach UE, czyli uczestnictwo w obradach Rady Europejskiej oraz wysyłanie pełnomocnych przedstawicieli na posiedzenia Rady Unii Europejskiej. Na szczyty Rady Europejskiej tradycyjnie przyjeżdżają prezydenci tylko trzech państw: Francji, Finlandii i Cypru<sup>286</sup>. Ponieważ prawo

---

<sup>286</sup> W momencie, gdy na pierwszy szczyt UE w charakterze państwa członkowskiego w 2004 swój przyjazd zadeklarowali obaj: prezydent A. Kwaśniewski i premier L. Miller, irlandzki premier B. Ahern zwrócił się z prośbą o to by nie zdradzać tej decyzji, ponieważ inne wstępujące wtedy do UE państwa mogły również wysłać podwójne przedstawicielstwa, co dodatkowo skomplikowałoby obrady.

pierwotne UE odsyła w tej kwestii do krajowych regulacji, należy przyjąć i w tym wypadku brak podstaw prawnych do tego, by Polskę reprezentował prezydent<sup>287</sup>.

W przeszłości pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, czy przepisy regulujące relacje pomiędzy premierem i Prezydentem w zakresie kształtowania polityki europejskiej są precyzyjne i czy należałoby je uzupełnić. Na wniosek Prezesa Rady Ministrów dotyczący sporu kompetencyjnego w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, w postanowieniu z 20 maja 2009 r.<sup>288</sup>, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że to Rada Ministrów ustala krajowe stanowisko na posiedzenia Rady Europejskiej, a Prezes Rady Ministrów je prezentuje (art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji RP). Prezydent może podjąć decyzję o udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile okaże się to konieczne do realizacji jego zadań (na podstawie 126 ust. 1 Konstytucji RP), jednak każdorazowy udział Prezydenta wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Trybunał Konstytucyjny zawęził więc mandat Prezydenta praktycznie do kwestii zmiany traktatów, przy braku samodzielnej możliwości korzystania z uprawnienia – zobowiązanie do współdziałania z rządem.

To rozstrzygnięcie należy ocenić jako zasadne, ponieważ wyraźnie wskazuje na podmiot odpowiedzialny za prowadzenie polityki europejskiej – Radę Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, ma prawo podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym

---

<sup>287</sup> Rada Ministrów jest organem, który prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa na podst. Art. 146 Konstytucji RP. Przedstawicielem Polski w Radzie Europejskiej jest więc na mocy tego przepisu Prezes Rady Ministrów.

<sup>288</sup> Postanowienie dotyczące sporu kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, Kpt 2/08.

posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji swoich zadań, ale wtedy ma obowiązek współdziałać z Radą Ministrów. Jest to konstatacja szczególnie istotna w sytuacji, gdy Prezydent i Prezes Rady Ministrów pochodzą z rywalizujących ze sobą obozów politycznych i pojawia się niebezpieczeństwo prezentowania różnych stanowisk na forum Rady Europejskiej. Taka ewentualność jest bardzo groźna, ponieważ prowadzić może do dyskredytacji Polski w Unii Europejskiej i utraty wiarygodności przez państwo, którego najważniejsi przedstawiciele nie mówią jednym głosem.

---

### 3.2. SEJM I SENAT

---

Przekazanie kompetencji prawotwórczych na rzecz Unii Europejskiej wiąże się z poważnym ograniczeniem roli parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego na terenie państw członkowskich i stanowi jeden z przejawów zjawiska zwanego „deficytem demokracji”<sup>289</sup>. Aby zmniejszyć rozmiary tego zjawiska – poza podjęciem decyzji o wyborze Parlamentu Europejskiego w wyborach powszechnych<sup>290</sup> – włączono również parlamenty narodowe w proces tworzenia prawa UE.

Parlamenty państw członkowskich początkowo najwięcej straciły w procesie integracji europejskiej<sup>291</sup>. Dopiero od drugiej połowy lat 90-tych XX wieku

---

<sup>289</sup> Por. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 420. Za: B. Pawłowski, *Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy”, 3(74)/2006, s. 173.

<sup>290</sup> Paradoksalnie jednak, przekształcenie PE z organu międzyparlamentarnego w organ parlamentarny, wybierany w powszechnych wyborach, spowodowała pozbawienie parlamentów narodowych nawet tego bardzo szczątkowego wpływu bezpośredniego na proces stanowienia prawa UE, jakim było delegowanie własnych deputowanych do prac w PE. Por. C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowa regulacja działania Sejmu i Senatu*, referat z konferencji „Polska w Unii Europejskiej: Sejm i Senat w nowej sytuacji” zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 5 maja 2004 r. w Warszawie, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, t. 4, nr 3, s. 11-56. Za: B. Pawłowski, op.cit.

<sup>291</sup> Duża część ich kompetencji prawodawczych została przekazana instytucjom ponadnarodowym Wspólnot Europejskich. Przeniesienie odpowiedzialności ze szczebla krajowego na poziom Unii

ewolucja ustrojowa UE prowadzi stopniowo do poszerzenia ich roli w Unii Europejskiej <sup>292</sup> . Parlamenty narodowe, pomimo początkowych strat kompetencyjnych, stopniowo nabywają uprawnienia w nowej sferze – europejskiej, zarówno implementując normy prawa UE do porządku krajowego, jak i współpracując z rządem w sprawach UE. O kształcie uczestnictwa parlamentu w rozstrzyganiu spraw europejskich na poziomie narodowym decydują Konstytucja i ustawy państwa członkowskiego, tworząc prawne ramy współpracy parlamentu z rządem, a także instytucjami UE <sup>293</sup> . Podstawę prawną ich kompetencji na poziomie UE wyznacza Artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej i Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

W protokole w sprawie roli parlamentów narodowych, załączonym do Traktatu z Amsterdamu, zachęcono do większego zaangażowania parlamentów narodowych w działania Unii Europejskiej oraz zobowiązano do wczesnego przekazywania parlamentom narodowym dokumentów i projektów, tak aby mogły one zapoznać się z nimi przed podjęciem decyzji przez Radę. Parlamenty narodowe odegrały również ważną rolę podczas debat konwentu w sprawie przyszłości Europy, podczas których rola parlamentów narodowych była przedmiotem prac jednej z 11 grup roboczych. W maju 2006 r. Komisja zgodziła się przekazywać parlamentom narodowym wszystkie nowe wnioski i dokumenty konsultacyjne. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego ten „dialog polityczny” stał się prawnym zobowiązaniem. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej gwarantuje ponadto parlamentom narodowym prawo do szerszej informacji ze strony instytucji europejskich, m.in. przewiduje obowiązek

---

Europejskiej miało miejsce głównie w przypadku Rady, natomiast Parlament Europejski nie uzyskał wszystkich uprawnień, które umożliwiłyby mu odgrywanie pełnej roli parlamentarnej w sprawach europejskich.

<sup>292</sup> R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004; M.Kruk, E.Popławska (red), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002; J. O'Brennan, and T. Raunio (red.), *National Parliaments Within the European Union: From Victims of Integration to Purposive Actors?*, Routledge 2007, London/New York.

<sup>293</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 303.

przekazywania wszystkich projektów aktów ustawodawczych oraz wniosków o przystąpienie do Unii.

Polski parlament także musiał się przystosować do wykonywania zadań wynikających z członkostwa w UE. Nowe wyzwania, które pojawiły się w związku z integracją z UE, to przede wszystkim udział w procesie stanowienia i wykonywania prawa unijnego, kontrola rządu w sprawach polityki europejskiej oraz kontrola działalności członków rządu w organach Unii Europejskiej<sup>294</sup>.

Dwuizbowość polskiego parlamentu, jak i odmienne zadania ustrojowe przypisane obu izmom, stały się w obszarze spraw europejskich przedmiotem kontrowersji<sup>295</sup>. Warto zauważyć, że z powodu asymetrii zadań i kompetencji Sejmu i Senatu obie izby zostały potraktowane jako samodzielne podmioty uczestniczące w procesie decyzyjnym i nie zdecydowano się na utworzenie jednej parlamentarnej Komisji do Spraw Unii Europejskiej.<sup>296</sup> W efekcie, w Sejmie działa Komisja do Spraw Unii Europejskiej, a w Senacie Komisja Spraw Unii Europejskiej. Obie te komisje – a przez nie obie izby parlamentu - otrzymują od rządu informacje na temat polskiego udziału w pracach organów Unii Europejskiej<sup>297</sup>, biorą udział w wypracowywaniu polskiego stanowiska w sprawach Unii Europejskiej, we współpracy międzyparlamentarnej w sprawach

---

<sup>294</sup> Tamże, s. 480; P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 5(64)/2004.

<sup>295</sup> Nieobowiązująca już ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej została zaskarżona przez grupę senatorów do Trybunału Konstytucyjnego ze względu na to, że pozycja Senatu w opiniowaniu aktów prawnych była słabsza niż Sejmu. Trybunał w wyroku z 12 stycznia 2005 r. (sygn. K 24/04) przychylił się do tej opinii, w wyniku czego ustawa została znowelizowana 28 lipca 2005r. Szerzej na ten temat: A. Łazowski, *The Polish parliament and EU affairs; an effective actor or an accidental Hero*, w: J. O'Brennan, T. Raunio (red.), *National Parliaments...*; A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *System prawa...* s. VII-167-169.

<sup>296</sup> R. Mojak, *Parlament...*, s. 305.

<sup>297</sup> Tzw. ogólny i szczególny obowiązek informowania. Por. A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu...*, s. VII-170-171.

UE, w ratyfikacji traktatów akcesyjnych i rewizyjnych, w wykonywaniu prawa UE i w opiniowaniu kandydatów na najwyższe stanowiska w UE.

Zaakceptowany przez Komitet do Spraw Europejskich projekt stanowiska rządu w odniesieniu do projektu aktu prawnego UE wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji jest przesyłany do właściwych komisji Sejmu i Senatu, w celu wydania opinii. Projekt stanowiska powinien być przedstawiony nie później niż w ciągu 14 dni od ich formalnego otrzymania przez Polskę. Jeżeli wyznaczony przez Komisję Europejską termin na zgłoszenie przez państwa członkowskie opinii wobec projektu aktu UE jest krótszy niż 56 dni, Rada Ministrów zobowiązana jest do przedstawienia projektu aktu prawnego oraz swojego stanowiska niezwłocznie, tak aby Sejm i Senat miały na wyrażenie opinii nie mniej niż 1/4 czasu określonego przez Komisję dla państw członkowskich.

Z ustawy<sup>298</sup> wynika obowiązek przekazywania Sejmowi i Senatowi dokumentów Unii Europejskiej, mających znaczenie w zakresie stanowienia prawa w UE, niezwłocznie po ich otrzymaniu. Parlament ustosunkowuje się do stanowiska rządowego i, w przypadku gdyby stanowisko rządowe tej opinii nie uwzględniło, odpowiedni minister ma obowiązek wyjaśnić przyczyny rozbieżności<sup>299</sup>. Sejm i Senat ponadto opiniują kandydatury na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

Co do zasady, opinie parlamentu są podstawą, na której rząd ma oprzeć swoje stanowiska, nie mają one jednak charakteru bezwzględnie wiążącego. W przypadku, gdy rząd nie zasięgnął opinii komisji przed Radą UE lub jej nie uwzględnił, ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić przyczyny rozbieżności między własnym

---

<sup>298</sup> Mowa o Ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, zwanej popularnie „ustawą kompetencyjną”.

<sup>299</sup> Art. 10 ust.2 ww. ustawy.



stanowiskiem a uzyskaną opinią<sup>300</sup>. Stanowisko rządu, które uzyskało pozytywną opinię Sejmu i Senatu, jest natomiast podstawą przygotowywania i prezentowania szczegółowego stanowiska Polski w odniesieniu do poszczególnych kwestii omawianych w trakcie posiedzenia grupy roboczej Rady, COREPER oraz Rady. Zasadą jest zasięganie opinii komisji przez każdym posiedzeniem Rady, jednakże istnieją przypadki, kiedy rząd może zająć w trakcie posiedzenia Rady stanowisko bez zasięgania opinii Sejmu<sup>301</sup>.

---

#### SEJM: KOMISJA DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ (SUE)

---

Do zakresu działania Komisji należą sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej, planów pracy Rady i rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie oraz rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę

---

<sup>300</sup> Jeśli opinia Sejmu, wyrażona w trybie art. 6 ust. 3, jest odmienna od projektu stanowiska rządu, resort wiodący przedstawia KSE propozycję reakcji na opinię wyrażoną przez Sejm. Po pierwsze, instytucja wiodąca może zaproponować uwzględnienie opinii Sejmu. Decyzję w tej sprawie podejmuje KSE, a w uzasadnionych przypadkach Rada Ministrów. Wówczas w organach przygotowawczych Rady UE prezentowane jest stanowisko uwzględniające opinię Sejmu. Po drugie, resort wiodący może zaproponować utrzymanie dotychczasowego stanowiska rządu. W tym wypadku właściwy minister przedstawia członkom KSE informację wyjaśniającą przyczyny rozbieżności między stanowiskiem rządu a opinią Sejmu – za: K. Cholawo-Sosnowska *Mechanizmy koordynacji stanowisk Polski w instytucjach WE*, w: R. Mieñkowska-Norkiene (red.), *Koordinacja polityk unijnych...* op.cit, s. 97 i nast.

<sup>301</sup> Możliwość takiego postępowania dopuszcza się jedynie w wyjątkowych sytuacjach, uzasadnionych organizacją prac organów UE. Wówczas po posiedzeniu Rady przedstawiciel resortu wiodącego zobowiązany jest przedstawić SUE informację na temat stanowiska zajętego przez rząd na forum Rady oraz informację o przyczynach, dla których nie zasięgnięto opinii Sejmu w normalnym trybie. Informacja ta jest wcześniej zatwierdzana przez KSE. Ustawa wyłącza możliwość niezasięgnięcia przez rząd opinii Sejmu przed posiedzeniem Rady w sprawach, w których stanowi ona jednomyślnie, oraz w sprawach, które pociągają za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa.

Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej<sup>302</sup>.

---

SENAT: KOMISJA SPRAW ZAGRANICZNYCH I UNII EUROPEJSKIEJ

---

Przedmiotem działania komisji są polityka zagraniczna państwa, kontakty międzyparlamentarne i międzynarodowe stosunki gospodarcze, funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz członkostwo w niej Rzeczypospolitej Polskiej, opiniowanie dokumentów przedkładanych Marszałkowi Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, rozpatrywanie inicjatyw uchwałodawczych Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Europejska Wspólnota Energii Atomowej lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady Unii Europejskiej, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów oraz organy Unii Europejskiej.

Między Sejmem i Senatem występuje niewątpliwa asymetria kompetencyjna, choć obie izby są uwzględnione w ustawie w równym stopniu jako partnerzy dla rządu - zarówno Komisja do spraw UE w Sejmie jak i Komisja Spraw Zagranicznych i UE w Senacie. Ich opinia jest jednak niewiążąca i w praktyce rząd często nie czuje się w obowiązku aby ją uwzględniać, a posiedzenia komisji nierzadko są traktowane dość *low-profile* (wysyłanie niższych rangą członków pionu politycznego).

---

<sup>302</sup> Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP (tekst jednolity M.P. 2012 poz. 32 z późn. zm.).

Słaba pozycja parlamentu wobec rządu w procesie decyzyjnym dotyczącym polityki europejskiej jest więc spowodowana przede wszystkim niewielkimi (a wręcz symbolicznymi) sankcjami, z których skorzystać mogą wspomniane komisje Sejmu i Senatu. Jedyną dolegliwością dla rządu, gdy nie zasięgnął opinii komisji przed obradami Rady UE lub ją zlekceważył, jest obowiązek “niezwłocznego wyjaśnienia przyczyn rozbieżności” między własnym stanowiskiem a uzyskaną od parlamentu opinią. W praktyce, dzieje się tak stosunkowo często<sup>303</sup>, a w sprawie wyjaśnień powodu nieuwzględnienia stanowiska legislatury, do komisji parlamentarnych stawiają się przedstawiciele pionu politycznego niższego szczebla, a czasem nawet urzędnicy pracujący w ministerstwie.

Na poziomie Unii Europejskiej, najważniejszą regulacją w zakresie udziału parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa w UE jest „Protokół w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej”, który stanowi załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej. W protokole tym zapewniono aktywny udział parlamentów narodowych w działaniach UE, w tym zwiększono możliwość wyrażania ich opinii odnośnie unijnych projektów aktów prawnych. Dokument ten nałożył na Komisję Europejską obowiązek informowania parlamentów narodowych o wszystkich zamierzonych działaniach w ramach UE, w tym planowaniu legislacyjnym. Komisja Europejska wysyła więc równocześnie parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie roczny program prac legislacyjnych, który jest podstawą podejmowanych przez Komisję inicjatyw prawodawczych.

Kraje członkowskie Unii w drodze uregulowań konstytucyjnych bądź ustawowych same określają szczegółowo zakres i tryb współudziału w procesach

---

<sup>303</sup> Dość spektakularnym i szeroko komentowanym w prasie był np. przypadek zgłoszenia przez rząd we wrześniu 2014 r. kandydatury Elżbiety Bieńkowskiej na stanowisko członka Komisji Europejskiej, zanim uzyskała ona opinię komisji parlamentarnych, co było naruszeniem art. 19 i art. 20 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w UE.

decyzyjnych UE. Przewidziano również wzmocnienie współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi w ramach Konferencji komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC).

COSAC (skrót pochodzi od pierwotnej nazwy w języku francuskim *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires* - Konferencja Organów Wyspecjalizowanych w sprawach Wspólnotowych) to forum współpracy i wymiany informacji, w szczególności na temat praktycznych aspektów parlamentarnej kontroli spraw unijnych, parlamentów narodowych państw członkowskich UE i Parlamentu Europejskiego, które powołano do życia w maju 1989 r. w Madrycie. COSAC spotyka się dwa razy do roku w państwie sprawującym prezydencję Rady UE. Od 1997 r. w spotkaniach COSAC w charakterze obserwatorów uczestniczyli przedstawiciele polskiego parlamentu i parlamentów innych państw kandydujących. Po naszym wejściu do Unii Sejm i Senat są reprezentowane przez członków prezydium komisji ds. europejskich.

Warto nadmienić, że wobec wzmocnionej pozycji egzekutywy, parlamenty narodowe znajdują się jednak wciąż w pozycji defensywnej. Mniej lub bardziej umiejętnie bronią swoich uprawnień, które opierają się głównie na procedurach opiniowania i akceptowania stanowiska państwa, które wypracowuje rząd. W zależności od tego, jak silną moc wiążącą ma opinia parlamentu, rząd w mniejszym lub większym stopniu jest uzależniony od otrzymania zielonego światła ze strony legislatury<sup>304</sup>.

---

<sup>304</sup> Konsekwencją braku akceptacji stanowiska rządowego przez parlament może być chociażby nieudzielenie mandatu przedstawicielowi rządowemu (przy silniejszej pozycji parlamentu w sprawach polityki europejskiej – np. w Danii) lub konieczność przedstawienia przyczyn tego stanu rzeczy (wy tłumaczenia się) przez odpowiedniego ministra przed komisją ds. europejskich (przy słabszej pozycji parlamentu, jak np. w Polsce).

---

### 3.3. SAMORZĄD TERYTORIALNY

---

Upodmiotowienie regionów w politykach Unii Europejskiej powoduje przeniesienie problematyki europejskiej również na niższe poziomy administracji państwa członkowskiego UE. Członkostwo w Unii Europejskiej jest także nowym czynnikiem wpływającym na relacje między władzami centralnymi a regionalnymi. Władze regionalne stosują prawo europejskie oraz są odbiorcami środków pochodzących z funduszy regionalnych<sup>305</sup> oraz w zakresie doradczym włączone są do kształtowania polityk europejskich, co skutkuje koniecznością uwzględnienia ich głosu także w krajowych systemach koordynowania polityki wobec Unii Europejskiej. Wiąże się to z rozszerzeniem dostępu regionów do informacji na temat rządowej polityki europejskiej, prawem do informowania w kwestiach dotyczących polityki regionalnej, współdecydowaniem o sprawach dla nich istotnych, a także możliwością wywierania wpływu na kształtowanie stanowiska krajowego<sup>306</sup>.

Największe zdolności w tym zakresie widać u podmiotów federacji w państwach federalnych<sup>307</sup>. Spore zaangażowanie niższych szczebli administracji występuje także w regionach państw objętych dewolucją, które przy okazji egzekwowania dla siebie większych kompetencji w sprawach krajowych, sięgają także do obszaru spraw UE – jak np. w Zjednoczonym Królestwie czy Hiszpanii. Regiony, wykorzystując możliwość uczestnictwa w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej, uruchamiają także mechanizmy lobbingowe w postaci tworzenia w Brukseli biur reprezentujących regionalne interesy oraz promujące poszczególne regiony.

---

<sup>305</sup> J. Czaputowicz *Implikacje integracji...*, op. cit., s. 23.

<sup>306</sup> Szerzej na ten temat: F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

<sup>307</sup> Szczególnie wzmocniona została w tym kontekście pozycja krajów związkowych w Niemczech po zmianach w ustawie zasadniczej z 2006 r. Por. G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 104-112.

W polskim systemie ustrojowym udział jednostek samorządu terytorialnego w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej normuje ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej<sup>308</sup>. Mechanizmy ustawowe to w dużej mierze wprowadzenie rozwiązań zagwarantowanych przez prawo europejskie, uwzględniając udział w sprawowaniu władzy organów regionalnych i lokalnych w warunkach decentralizacji zadań publicznych<sup>309</sup>.

Do najważniejszych zadań ustanowionej ww. ustawą Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego należy wypracowywanie wspólnego stanowiska w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych, ocena funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach UE, analizowanie informacji oraz opiniowanie aktów prawnych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego<sup>310</sup>. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Jej zadaniem jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczypospolita Polska.

Komisja składa się z przedstawicieli rządu i samorządu. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do spraw administracji

---

<sup>308</sup> Dz.U. Nr 90 Poz. 759.

<sup>309</sup> Decentralizacja, przeprowadzona przede wszystkim w latach 1990 i 1998, odciążała władzę centralną od zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi, przekazując te kompetencje odpowiednim samorządom. Szerzej na ten temat m.in. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 90-97; J.K. Jakubek, *Reforma administracji 1998 roku*, Społeczeństwo i Polityka 4/2009.

<sup>310</sup> A. Gajda, *Udział organów samorządowych i partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *System prawa...*, s. VII-184-189.

publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Reprezentanci obu stron wytypowani przez członków plenum pracują w 12 zespołach problemowych oraz 3 grupach roboczych, są dodatkowo wspierani przez ekspertów.

W Polsce kontakty między rządem a organizacjami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego przybierają wiele różnych form, np. spotkań premiera, ministrów i wiceministrów z marszałkami województw, udziału w ogólnopolskich Kongresach Samorządu Terytorialnego RP, kongresach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, Kongresie Miast Polskich, zjazdach poszczególnych organizacji samorządowych. Po stronie administracji rządowej najważniejszymi partnerami organizacji samorządowych są: minister właściwy ds. administracji publicznej, minister właściwy ds. finansów publicznych czy minister ds. rozwoju regionalnego<sup>311</sup>.

Sprawy związane z członkostwem w UE mogą być także konsultowane i opiniowane przez samorząd w sektorowych instytucjach opiniodawczo-doradczych rządu, w których zasiadają przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządowych. Mimo, że samorząd nie jest w tych organach jedyną grupą interesu, jego przedstawiciele mogą zabiegać o uwzględnienie interesów samorządowych w uchwalanych przez nie opiniach i zaleceniach. Szczególnym obszarem uprawnień samorządu terytorialnego w sprawach europejskich jest ponadto polityka rozwoju, prowadzona przez różne szczeble władz publicznych wyłanianych w trybie

---

<sup>311</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji stanowisk Polski w instytucjach UE*, w: R. Mieñkowska-Norkiene (red.), *Koordinacja polityk...*, s. 167, A. Wyrozumska, *Rola organów regionalnych i lokalnych oraz partnerów społecznych*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 391.

politycznym, a tym samym wymagająca właściwej koordynacji działań tych wszystkich szczebli na rzecz zapewnienia spójności polityce rozwoju<sup>312</sup>.

Upodmiotowienie regionów w kontekście członkostwa RP w UE skutkuje przeniesieniem problematyki koordynacji polityki europejskiej również na niższe poziomy administracji<sup>313</sup>. Członkostwo w UE wpływa na relacje między władzami centralnymi a regionalnymi, jako że władze centralne najczęściej transponują prawo europejskie (jeśli jest to konieczne, tj. w wypadku dyrektyw), podczas gdy władze regionalne implementują to prawo oraz są odbiorcami środków pochodzących z funduszy regionalnych<sup>314</sup>. Regiony są włączone do kształtowania i implementowania polityki europejskiej, co skutkuje koniecznością uwzględnienia ich głosu także w krajowych systemach koordynowania polityki UE. Wiąże się to z rozszerzeniem dostępu regionów do informacji na temat rządowej polityki europejskiej, prawem do informowania w kwestiach dotyczących polityki regionalnej, współdecydowaniem o sprawach dla nich istotnych, a także możliwością wywierania wpływu na kształtowanie stanowiska krajowego.

Formą bezpośredniego uczestnictwa samorządu terytorialnego w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej jest udział w Komitecie Regionów. Jest to jest organ doradczy UE, składający się z przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych w krajach członkowskich. Konsultacji z Komitetem wymagają wszelkie decyzje UE związane z zagadnieniami takimi jak polityka regionalna, środowisko, edukacja i transport - wszystkie one dotyczą bowiem władz lokalnych i regionalnych. Polscy przedstawiciele w Komitecie Regionów, na mocy ustawy z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii

---

<sup>312</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji...*, s. 168.

<sup>313</sup> J. Jakubek, *Politycy i urzędnicy...* op.cit., s. 129.

<sup>314</sup> J. Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, „Służba Cywilna” nr 1/2000/2001, s. 23.



Europejskiej, mogą być wyznaczani spośród osób będących radnymi gminy, powiatu lub województwa, wójtami (burmistrzami, prezydentami miasta), członkami zarządu powiatu lub członkami zarządu województwa. Polska posiada w Komitecie 21 członków<sup>315</sup>.

Komitet Regionów (KR) jest również organem doradczym trzech głównych instytucji UE, składającym się z przedstawicieli wybieralnych władz regionalnych i lokalnych w krajach członkowskich<sup>316</sup>, którzy są nominowani przez rządy państw Unii. Członkowie Komitetu muszą posiadać mandat władz, które reprezentują, lub muszą być przed nimi politycznie odpowiedzialni. Zadaniem KR jest wyrażanie poglądów na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej. Komitet czyni to poprzez wydawanie opinii dotyczących wniosków legislacyjnych Komisji. KE i RUE mają obowiązek konsultacji z Komitetem Regionów zagadnień mających bezpośrednie znaczenie dla władz lokalnych i regionalnych, tj. dotyczących polityki regionalnej, ochrony środowiska, edukacji i transportu. Mogą zwracać się o jego opinię również w każdej innej sprawie. Ponadto Komitet może z własnej inicjatywy wydawać opinie i przedstawiać je KE, RUE i Parlamentowi.

Regiony, wykorzystując możliwość uczestnictwa w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej, uruchamiają również mechanizmy lobbingowe w postaci biur reprezentowania interesów regionalnych<sup>317</sup>. Lobbing ten polega przede wszystkim na wykorzystywaniu środków nieformalnych (informacji, opinii, ekspertyz), tak, by wpłynąć na formalny proces podejmowania decyzji – głównie przez Komisję i Parlament Europejski – dotyczących spraw istotnych z punktu widzenia regionów

---

<sup>315</sup> Tamże, s. VII-189-194; A. Gajda, F. Skawiński, *Wpływ władz terytorialnych i podmiotów społecznych na kształtowanie polityki europejskiej*, w: *Usprawnienie kształtowania się polskiego stanowiska w UE...*, s. 46-58.

<sup>316</sup> Często zwierzchników władz regionalnych, burmistrzów czy prezydentów miast.

<sup>317</sup> J. Jakubek, *Politycy i urzędnicy...*op.cit., s. 129.

(polskich województw, powiatów i gmin)<sup>318</sup>. Obecnie funkcjonuje w Brukseli ponad dwieście przedstawicielstw, biur łącznikowych lub informacyjnych, reprezentujących prawie wszystkie regiony europejskie. Zatrudnieni w nich pracownicy otrzymują instrukcje z regionu oraz zobowiązani są do składania regularnych raportów ze swej działalności<sup>319</sup>.

Przykładowe zadania biura regionalnego, na podstawie Biura Regionalnego Województwa Pomorskiego w Brukseli, obejmują:

- szeroko zakrojoną kampanię informacyjną na rzecz Unii Europejskiej,
- promowanie możliwości finansowania projektów na poziomie europejskim,
- nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktów z przedstawicielami instytucji europejskich w priorytetowych dla regionu pomorskiego obszarach działalności,
- dbanie o dobry wizerunek Pomorza,
- stanowienie punktu kontaktowo-informacyjnego dla przedstawicieli województwa pomorskiego,
- realizacja oraz konsultowanie projektów na poziomie unijnym,
- organizacja seminariów, konferencji, a także wydarzeń cyklicznych dotyczących szerokiego zakresu działalności instytucji europejskich dla i z udziałem podmiotów krajowych oraz zagranicznych,

---

<sup>318</sup> A. Wyrozumska, *Rola organów regionalnych i lokalnych oraz partnerów społecznych*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 386-387.

<sup>319</sup> Biura wspomagają działalność nie tylko jednostek lokalnych, czyli przede wszystkim władz regionalnych i lokalnych, ale również innych podmiotów, takich jak regionalne izby przemysłowo-handlowe, szkoły wyższe i placówki oświatowe, instytuty naukowo-badawcze. Tworzone są ponadto związki celowe działające na rzecz promocji regionu, w celu lepszej identyfikacji wspólnych interesów i koordynacji prac. Pierwszymi polskimi biurami regionalnymi w Brukseli były Biuro Informacyjne Województwa Lubelskiego i Podlaskiego, które zostało założone w połowie 1999 r. oraz Biuro Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich. Zob. A. Wyrozumska, *Rola organów regionalnych i lokalnych...* op.cit., s. 387.

- aktywne zachęcanie jednostek z Pomorza do udziału i zaangażowania w sprawy na poziomie Unii Europejskiej<sup>320</sup>.

Innym ważnym zjawiskiem jest zrzeszanie się władz regionalnych i lokalnych na poziomie europejskim w celu realizowania własnych interesów w UE<sup>321</sup>. Siła oddziaływania stowarzyszeń reprezentujących często poważną liczbę regionów jest znacznie większa niż pojedyncze działania. Mogą one skuteczniej wpływać na Komisję Europejską czy prezentować swoje interesy w pracach Komitetu Regionów i wpływać na jego opinie<sup>322</sup>.

Z powyższej analizy wynika więc, że samorząd terytorialny nie jest biernym obserwatorem aktywności rządu w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, ale często próbuje dbać o swoje interesy poprzez wpływ na polską administrację, jak i bezpośrednie działania podejmowane w Brukseli – w Komitecie Regionów czy przedstawicielstwach regionalnych. Wskazuje to dobitnie na wielopoziomowość koordynowania polityki europejskiej, która nie obejmuje tylko ruchu dwustronnego między organami centralnymi i instytucjami europejskimi, ale bierze pod uwagę także inne podmioty krajowe, które mają możliwość prezentowania swoich interesów i poglądów, nie zawsze tożsamy z punktem widzenia władzy centralnej. Tym większy nacisk powinien być zatem położony na skuteczną koordynację polityki europejskiej w kraju, aby uniknąć ewentualnych rozbieżności w prezentowaniu polskiego stanowiska na różnych szczeblach decyzyjnych Unii Europejskiej.

---

<sup>320</sup> <https://pomorskieregion.eu/biuro-regionalne-województwa-pomorskiego-w-brukseli-p201>.

<sup>321</sup> Przykładami takich stowarzyszeń są: AFBR – Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych, AER – Zgromadzenie Regionów Europejskich, CEMR – Rada Europejskich Miast i Regionów i in.

<sup>322</sup> A. Wyrozumska, *Rola organów regionalnych i lokalnych...* op.cit., s. 389.

---

### 3.4. POSŁOWIE DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

---

W procesie koordynowania krajowej polityki europejskiej ważne są także prace Parlamentu Europejskiego. Pracujący w komisjach PE posłowie biorą udział w procesie decyzyjnym Unii, więc aby zapewnić efektywność i spójność prac, powinni oni być na bieżąco informowani o priorytetach rządu i mieć ułatwiony dostęp do odpowiedzialnych za sprawy europejskie urzędników administracji krajowej<sup>323</sup>.

Posłowie do Parlamentu Europejskiego wykonują swój mandat niezależnie - nie są związani żadnymi instrukcjami i ponoszą jedynie odpowiedzialność polityczną, czyli więc mogą nie zostać wybrani na kolejną kadencję. Od 2004 r. mandatu deputowanego do PE nie można łączyć z członkostwem w parlamencie krajowym<sup>324</sup>. Europarlamentarzyści nie zasiadają według krajów pochodzenia, ale zgodnie z kluczem partyjnym, tzn. we frakcjach partyjnych (grupach politycznych), bliskich ideologicznie ich własnym partiom. Członkostwa we frakcji nie determinuje zatem przynależność narodowa. Niektórzy posłowie nie należą do żadnej grupy politycznej (niezrzeszeni)<sup>325</sup>.

Wobec zwiększającej się roli Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym<sup>326</sup>, coraz ważniejsza dla końcowego efektu negocjacji staje się komunikacja posłów do PE z przedstawicielami administracji rządowej, prowadzącymi negocjacje w Radzie UE. Aby zapewnić efektywność i spójność prac,

---

<sup>323</sup> Por. M. Szczepanik, *Posłowie do Parlamentu Europejskiego – pozycja prawna w kraju oraz współpraca z administracją rządową*, Analiza Instytutu Spraw Publicznych nr 94 kwiecień 2009; J. Ćwiek-Karpowicz, P. Kaźmierkiewicz, M. Pucyk, *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2007.

<sup>324</sup> Obowiązuje tu również zasada niepołączalności mandatu deputowanego PE z innymi sprawowanymi funkcjami w instytucjach UE czy też członkostwem w rządzie państwa członkowskiego bądź zarządzaniem przedsiębiorstwem publicznym.

<sup>325</sup> Funkcjonują tu również grupy łączone, składające się z deputowanych z różnych grup politycznych, których łączy wspólne zainteresowania daną kwestią.

<sup>326</sup> Na mocy Traktatu z Lizbony PE stał się równoprawnym uczestnikiem procesu legislacyjnego, sprawując funkcję prawodawczą „wspólnie z Radą”.

powinni oni być zatem na bieżąco informowani o priorytetach rządu i otrzymywać wskazówki w sytuacjach wątpliwych, pamiętając jednocześnie o wspólnotowym charakterze mandatu do Parlamentu Europejskiego i niemożności wydawania posłom jakichkolwiek poleceń w zakresie krajowego stanowiska dotyczącego polityki europejskiej.

Współdziałanie administracji rządowej z PE polega m.in. na utrzymywaniu kontaktów z przewodniczącymi klubów parlamentarnych, sprawozdawcami parlamentarnymi, a także polskimi posłami do PE. Jeśli stanowisko rządu ich przekonuje, mogą odegrać istotną rolę w procesie decyzyjnym, stąd wobec polskich deputowanych podejmowane są takie działania, jak:

- informowanie o stanowiskach rządu wobec projektów legislacyjnych i najważniejszych dokumentów pozalegisacyjnych,
- informowanie o stanowiskach rządu wobec najważniejszych problemów diskutowanych w UE,
- organizowanie okresowych spotkań z premierem i członkami rządu<sup>327</sup>.

Aktywna reprezentacja parlamentarna na forum PE jest zatem jednym z istotnych aspektów polskiej polityki europejskiej, choć współpraca między posłami do Parlamentu Europejskiego a administracją rządową jest dotychczas słabo wkomponowana w polski system koordynacji polityki europejskiej, w związku z czym rezultaty współdziałania zależały w znacznym stopniu od wiedzy i inicjatywy poszczególnych posłów i urzędników<sup>328</sup>. Rozwój takiej współpracy i wymiany informacji, w tym regularne spotkania przedstawicieli najwyższych władz z posłami do PE, są dobrą okazją do przedstawienia rządowych strategii i priorytetów, a także argumentacji i mapy stanowisk innych państw, co może ukierunkować dyskusję w

---

<sup>327</sup> A. Wyrozumska, *Rola rządu...*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op.cit., s. 378.

<sup>328</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji stanowisk Polski w instytucjach UE*, w: R. Mieñkowska-Norkiene (red.), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, op.cit., s. 174.

Parlamencie Europejskim. Odpowiednio wczesna identyfikacja problemów, które będą obiektem europejskiej debaty i przedstawienie swoich postulatów jest kwestią kluczową dla skutecznego działania w ramach unijnego procesu decyzyjnego. Im szybciej stanowisko zacznie być promowane na arenie europejskiej, tym większe są szanse, że postulaty rządu znajdą odzwierciedlenie w ostatecznych rozwiązaniach aktu prawnego, przy czym należy pamiętać, że jest to współpraca w dużej mierze nieformalna i oparta na dobrej woli obu stron<sup>329</sup>.

Dodatkowym aspektem współpracy z posłami do PE jest ich relacja w komisjach w Sejmie i Senacie. Jak wspomniano wcześniej, w Polsce kontrola parlamentarna nad krajową polityką europejską ma głównie wymiar symboliczny, wynikający ze słabości sankcji. Relacje z parlamentarzystami do PE są również słabe, co wynika chociażby z tego, że posłowie do Parlamentu Europejskiego nie mają obowiązku utrzymywać kontaktów z komisjami w Sejmie i Senacie. Warto jednak wykorzystać mechanizmy obiegu dokumentów dotyczących spraw europejskich, które są przekazywane komisjom polskiego parlamentu, i poszerzyć grono odbiorców o parlamentarzystów do PE. Doświadczenia innych państw członkowskich również podsuwają ciekawe rozwiązania, jak przykład Zjednoczonego Królestwa, gdzie posłowie do PE często współpracują z komisjami europejskimi w Izbie Gmin i Izbie Lordów jako eksperci.

---

### 3.5. PARTNERZY SPOŁECZNI

---

Jednym z mierników efektywności rządu jest zdolność do obsługi żądań kierowanych do niego z otoczenia<sup>330</sup>. W Polsce na mocy ustawy z 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach

---

<sup>329</sup> *Ibidem*, s. 174-175.

<sup>330</sup> T. Kołodziej, *Decydowanie...* op.cit. s. 315.

dialogu społecznego<sup>331</sup> została wprowadzona Komisja Trójstronna, jako forum wyrażania opinii przez organizacje pracodawców i pracowników nt. dokumentów konsultacyjnych przedkładanych przez instytucje unijne. Dla usprawnienia powołano Zespół Konsultacyjny ds. Unii Europejskiej, w którym uczestniczą przedstawiciele organizacji wchodzących w skład Komisji Trójstronnej. Do jego zadań należy konsultowanie i formułowanie pytań w sprawach unijnych do strony rządowej. W zależności od poruszanych kwestii, na spotkania są zapraszani przedstawiciele innych ministerstw, którzy udzielają odpowiedzi na pytania, informacji czy szczegółowych wyjaśnień.

Dla zapewnienia udziału partnerów społecznych w przygotowywaniu stanowisk prezentowanych w negocjacjach na forum unijnym, opracowany został mechanizm konsultacji wzorowany na obowiązującym od 1991 r. prawie opiniowania krajowych projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw przez związki zawodowe i organizacje pracodawców<sup>332</sup>. Zgodnie z art. 191 znowelizowanej ustawy o związkach zawodowych oraz przepisami znowelizowanej ustawy o organizacjach pracodawców<sup>333</sup>, organizacje pracowników i pracodawców, reprezentowane w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, mają prawo opiniowania dokumentów konsultacyjnych UE, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów unijnych aktów prawnych w zakresie zadań objętych zadaniami związków zawodowych i organizacji pracodawców.

---

<sup>331</sup> Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080 z późn. zm.

<sup>332</sup> Mechanizm ten obowiązuje od 23 listopada 2004 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U. Nr 240, poz. 2407.

<sup>333</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm. oraz Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.)

Odrębnym zagadnieniem pozostaje niedostatek w Polsce wspólnej instytucji i procedur autonomicznego dwustronnego ponadsektorowego dialogu społecznego<sup>334</sup>, co stanowi problem tak na etapie wdrażania, jak też respektowania postanowień porozumień europejskich przez członków poszczególnych organizacji<sup>335</sup>. W nurcie współpracy z organizacjami społecznymi, administracja publiczna nie wypracowała jeszcze skutecznego modelu relacji, który zapewniałby ich realny wpływ na proces decyzyjny związany z członkostwem w Unii Europejskiej, można jednak uznać istniejące regulacje za dobry punkt wyjścia do budowy efektywnych mechanizmów dialogu społecznego.

Na poziomie Unii Europejskiej, najważniejszym organem uwzględniającym interesy partnerów społecznych (związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców i organizacji pozarządowych) jest Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KE-S)<sup>336</sup>. KE-S jest organem doradczym Komisji, Rady UE i Parlamentu Europejskiego i składa się z przedstawicieli gospodarczych i społecznych grup tzw. zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym m.in. reprezentantów pracodawców, pracowników (związków zawodowych) oraz innych podmiotów (m.in. rolników, rzemieślników, wolnych zawodów i konsumentów). Członkowie KE-S reprezentują zatem szerokie spektrum interesów gospodarczych, społecznych i kulturalnych w swoich krajach pochodzenia. Nie wiążą ich żadne instrukcje, są w pełni niezależni w wykonywaniu swojej funkcji, w ogólnym interesie Unii (art. 300 ust. 4 TFUE). Komitet przedstawia opinie w sprawie propozycji legislacyjnych UE oraz sporządza opinie z inicjatywy własnej dotyczące kwestii objętych zainteresowaniem KE-S. Pełni także rolę pośrednika pomiędzy instytucjami UE a społeczeństwem obywatelskim, wspomagając jego organizacje poprzez

---

<sup>334</sup> Formalnie każdy dokument UE przed wypracowaniem stanowiska jest poddawany konsultacjom społecznym. Z funduszy UE powstał m.in. portal służący konsultacjom: <http://konsultacje.gov.pl/>

<sup>335</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji...*, s. 172.

<sup>336</sup> Art. 13 ust. 4 TUE oraz art. 300 ust. 1 TFUE.



zorganizowany dialog z tymi grupami w państwach członkowskich UE i w pozostałych krajach na całym świecie. Choć opinie KE-S nie są prawnie wiążące dla Komisji, Komitet pełni ważną rolę nośnika interesów poszczególnych grup społecznych i umożliwia instytucjom Unii poznanie stanowiska społecznego w danej sprawie jeszcze przed wydaniem aktu prawnego<sup>337</sup>.

Polscy przedstawiciele zasiadają w ponad 100 gremiach w strukturach europejskiego dialogu społecznego, wśród których najważniejsze to: wspomniany Komitet Ekonomiczno-Społeczny, powołane przez Komisję Europejską w 1998 r. Komitety Dialogu Sektorowego oraz inne nieformalne grupy robocze. W skład KE-S wchodzi 21 przedstawicieli z Polski (wszyscy przedstawiciele Komisji Trójstronnej oraz m.in. Krajowej Izby Gospodarczej, Krajowego Związku Rolników, Organizacji i Kółek Rolniczych, Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych). W komitetach i radach ze strony polskiej zasiadają przedstawiciele organizacji reprezentatywnych na poziomie krajowym (BCC, KZZ, KPP, NSZZ „Solidarność”, OPZZ, PKPP oraz ZRP)<sup>338</sup>.

Poza potencjalną reprezentacją na forum organów UE, partnerzy mają możliwość prowadzenia konsultacji oraz sposobność nadawania kształtu dyrektywom i zawierania europejskich umów zbiorowych na różnych poziomach, na podstawie specjalnej ścieżki konsultacyjnej w oparciu o artykuły 153–155 TFUE. W przypadku partnerów społecznych, podobnie jak w sprawach dotyczących samorządu terytorialnego, administracja państwa członkowskiego UE powinna więc zadbać o odpowiedni przepływ informacji i wzięcie pod uwagę interesów tego sektora, aby zapobiec ewentualnym rozdzwieniom na poziomie Unii Europejskiej.

---

<sup>337</sup> A. Gajda, *Udział organów samorządowych i partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. IX-211.

<sup>338</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji...*, s. 169-170.

---

### 3.6. LOBBING

---

Kolejnym problemem towarzyszącym procesom koordynowania polityki europejskiej jest niwelowanie trudnych sytuacji, potencjalnych napięć i sytuacji patologicznych na styku polityki i biznesu. W tym przypadku newralgicznym punktem jest styczność między funkcjonariuszami publicznymi a grupami interesu<sup>339</sup>. Problematyka grup nacisku została dość szczegółowo uregulowana na poziomie europejskim, przede wszystkim przez Komisję Europejską (katalog wytycznych poświęconych lobbingowi i rzecznictwu interesów, białe i zielone księgi)<sup>340</sup>. To Komisja jest bowiem pierwszym adresatem działań grup interesu jest Komisja, jako że posiada inicjatywę ustawodawczą i opracowuje wszystkie projekty. Na tym wczesnym etapie lobbyści mogą więc zdziałać najwięcej. Dla członków Komisji, dostarczane informacje i doradztwo stanowią zaś często podstawę ich pracy. Lobbyści zaspokajają ogromny popyt na informację, a dobierając je pod odpowiednim kątem, usiłują wpływać na proces decyzyjny UE<sup>341</sup>. Wraz ze wzrostem kompetencji Parlamentu Europejskiego, rośnie także aktywność lobbystów wśród posłów do PE<sup>342</sup>.

W Polsce próby rozwiązania tego problemu, który dotyczy pośrednio także koordynacji polityki europejskiej<sup>343</sup> podjęto w ustawie o działalności lobbingowej

---

<sup>339</sup> T. Kołodziej, *Decydowanie w sprawach stanowiska...* s. 316.

<sup>340</sup> Literatura poświęcona zagadnieniom lobbingu w UE to m.in. U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2; A. Kołodziejska, W. Bąba *Polski lobbing w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 701/2006, T. Matusiak *Lobbing. Piąta władza w UE Analiza UniaEuropejska.org*, nr 8 (9) 2011; S. Morozowska *Lobbing a wyzwania regionalne w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2014; K. Jasiecki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006; L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w UE*, Warszawa 2004.

<sup>341</sup> T. Matusiak *Lobbing. Piąta władza w UE Analiza UniaEuropejska.org*, nr 8 (9) 2011, s. 11.

<sup>342</sup> Tamże.

<sup>343</sup> Należy pamiętać, że duże firmy lobbingowe nie potrzebują pośrednika i lobbują na wcześniejszych etapach, głównie projekty aktów prawnych w Komisji Europejskiej, przez co system krajowy nie jest specjalnie narażony na działalność grup nacisku.

w procesie stanowienia prawa z lipca 2005 r.<sup>344</sup> – określono tam zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy jej kontroli (art.1). Ustawa nakłada na Radę Ministrów obowiązek ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej planów przepisów prawnych, a w szczególności dokumentów dotyczących prac nad ustawami i rozporządzeniami (art. 5), poza tym organizowane są tzw. wysłuchania publiczne w sprawie przepisów prawnych przez ich publikacją (art. 8).

#### 4. PRZEBIEG PROCESU KOORDYNACJI W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

---

Jak zostało wspomniane wcześniej, z uwagi na objęcie kompetencjami Unii Europejskiej bardzo szerokiego zakresu spraw, wkracza ona praktycznie w każdą dziedzinę działalności władz publicznych państw członkowskich. Tworzy ona także osobny system prawa, które wymaga z jednej strony wdrożenia lub uzupełnienia w prawie krajowym, a z drugiej – zapewnienia jego poszanowania, zarówno przez podmioty prywatne, jak przez władze publiczne każdego szczebla w procesie tworzenia i wykonywania prawa krajowego. Jednocześnie zasady funkcjonowania Unii, mimo stopniowego rozszerzania kompetencji Parlamentu Europejskiego pochodzącego z bezpośrednich wyborów, oparte są wciąż w znacznej mierze na uzgodnieniach między rządami państw członkowskich. Wymaga to budowy systemu koordynacji, który z jednej strony pozwala zachować kompetencje i decydujący głos poszczególnych organów rządu we właściwych im sprawach, a jednocześnie zapewnia państwu przemawianie na forum instytucji Unii jednym głosem i prezentowanie spójnego stanowiska. Musi to być zatem system łączący zasady właściwe dla prowadzenia polityki wewnętrznej z cechami

---

<sup>344</sup> Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414.

polityki zagranicznej<sup>345</sup>. W związku z tym można stwierdzić, że w procesie wypracowywania decyzji na szczeblu UE duże znaczenie zyskują nie tylko profesjonalni urzędnicy zatrudnieni przez instytucje europejskie, zwłaszcza Komisję Europejską, ale również zaplecze administracyjne poszczególnych państw członkowskich<sup>346</sup>.

Sposób procedowania nad projektem nowego aktu prawa unijnego został omówione w rozdziale II. Na każdym etapie prac Rady UE, polska administracja opracowuje stanowisko wobec projektu aktu prawnego i prezentuje je za pośrednictwem swoich przedstawicieli uczestniczących w pracach poszczególnych szczebli decyzyjnych Rady UE (na poziomie grup roboczych – urzędnicy poszczególnych polskich ministerstw; w COREPER – Stały Przedstawiciel RP w UE lub jego zastępca; na poziomie Rady – ministrowie, sekretarze lub podsekretarze stanu).

Proces uzgadniania stanowiska krajowego, zgodnie z kolejnością rozpatrywania projektu aktu prawnego na piętrach decyzyjnych Rady, rozpoczyna się na szczeblu urzędniczym (np. spotkania dyrektorów departamentów)<sup>347</sup>. Następnie stanowisko jest potwierdzane na szczeblu politycznym (w Komitecie do Spraw Europejskich przez sekretarzy/podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawy UE). Rzadziej zdarza się, by jakaś kontrowersyjna kwestia stała się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Rady Ministrów. Tendencja jest wręcz przeciwna (ze względu na

---

<sup>345</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Druk nr 1614, Warszawa, 20 stycznia 2009 r., s. 2.

<sup>346</sup> T.G. Grosse, *Rola administracji publicznej w procesie integracji europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 4/2003, s. 132.

<sup>347</sup> W praktyce, często projekt stanowiska przygotowuje sam urzędnik, który jest odpowiedzialny za daną problematykę. Po uzyskaniu akceptacji przez pion polityczny (sekretarza/podsekretarza stanu) prezentuje to stanowisko na posiedzeniu właściwej grupy roboczej.

szczegółowość i ekspercki charakter, decyzje nierzadko zapadają niżej, na poziomie urzędniczym, czasem wręcz wymykając się kontroli władzy politycznej)<sup>348</sup>.

Formalne prace nad projektem rozpoczynają się w dniu przekazania go państwu przez Sekretariat Generalny Rady. W Polsce projekt przekazywany jest za pośrednictwem Departamentu KSE w MSZ do właściwych ministerstw i urzędów centralnych – zgodnie z przyjętym podziałem kompetencji – za pomocą elektronicznego systemu obiegu dokumentów. Propozycja aktu prawnego przekazywana jest również do Sejmu i Senatu na mocy postanowień przywoływanej już ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Przesyłając dokumenty, MSZ wskazuje jednocześnie instytucje, które powinny współuczestniczyć w opracowaniu stanowiska oraz termin, w którym stanowisko powinno być przygotowane<sup>349</sup>. Od tego momentu właściwe ministerstwa rozpoczynają prace nad projektem stanowiska, w miarę możliwości wykorzystując informacje i analizy zebrane na wcześniejszych etapach. Stanowisko wobec danego projektu wraz z jego uzasadnieniem oraz pewnymi dodatkowymi elementami znajduje swoje odzwierciedlenie w tzw. instrukcji dla przedstawiciela Polski na daną grupę roboczą, COREPER lub Radę.

Proces wypracowywania instrukcji jest koordynowany przez Departament KSE w MSZ, który monitoruje, by w uzgodnienia włączone były wszystkie niezbędne podmioty oraz by dotrzymane były terminy prac wynikające z kalendarza posiedzeń poszczególnych grup roboczych. Na forum grup roboczych Rady, Polska reprezentowana jest przez ekspertów (urzędników, w randze do dyrektora departamentu włącznie) zatrudnionych w administracji publicznej. Instrukcje na

---

<sup>348</sup> J. Jakubek, *Politycy i urzędnicy... op.cit.*, s. 124.

<sup>349</sup> Dokumenty dostarczane są do MSZ wyłącznie w formie elektronicznej i w tej samej formie są dalej rozsyłane do właściwych ministerstw.

posiedzenia grup roboczych przygotowywane są przez ministerstwo/urząd centralny wiodący dla danej tematyki<sup>350</sup>.

Po zakończeniu prac nad dokumentem na etapie grupy roboczej sprawa przedstawiana jest do dalszych prac na forum COREPER I lub COREPER II. Treść instrukcji dla Stałego Przedstawiciela RP w UE opiera się na informacjach do poszczególnych punktów przewidzianych w agendzie posiedzenia Komitetu Stałych Przedstawicieli, opracowanych przez ministerstwa wiodące<sup>351</sup>. Projekty tych instrukcji przedkładane są do akceptacji KSE, a następnie przesyłane do Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE przez MSZ.

Kolejnym po COREPER etapem procesu decyzyjnego UE jest rozpatrzenie lub przyjęcie dokumentu przez Radę Unii Europejskiej. Ministrowie uczestniczący w pracach poszczególnych formacji Rady UE wyposażeni są w instrukcje, przygotowywane przez urząd obsługujący danego ministra, który bierze udział w spotkaniu. Odbywa się to przy współpracy innych ministerstw i urzędów centralnych, do kompetencji których należą projekty aktów prawnych omawiane na danej formacji Rady. Po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych, projekty instrukcji przekazywane są do MSZ celem omówienia na posiedzeniu KSE. Co ciekawe, wymóg opracowania instrukcji i poddania go uzgodnieniom międzyresortowym dotyczy także tzw. nieformalnych posiedzeń Rady UE<sup>352</sup>. Podobnie jak w przypadku instrukcji na grupy robocze, tak w przypadku opracowywania instrukcji na posiedzenia Rady urzędnicy Departamentu KSE w MSZ uczestniczą koordynacji tych prac, wspierając właściwe ministerstwa wiedzą ekspercką oraz monitorując aspekty proceduralne<sup>353</sup>.

---

<sup>350</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji...*, s. 158.

<sup>351</sup> Tamże, s. 159.

<sup>352</sup> M. Tabor, J. Skoczek, *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, w: *Polityczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej, 5 lat Polski w Unii Europejskiej*, UKiE, Warszawa 2009, s. 457.

<sup>353</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji...*, s. 159.

Departament KSE w MSZ na bieżąco monitoruje także porządki obrad COREPER I i COREPER II oraz formacji Rady UE. W przypadku, gdy do porządku obrad wprowadzony zostanie projekt aktu prawnego, w stosunku do którego Sejm i Senat nie wydały swoich opinii, MSZ przekazuje informację o potrzebie zgłoszenia zastrzeżenia parlamentarnego w danej kwestii. Załącznikiem do instrukcji przedkładanej MSZ jest informacja o stanowisku, jakie rząd zamierza zająć podczas każdego kolejnego posiedzenia Rady w odniesieniu do projektów aktów prawa UE przewidzianych w porządku obrad danego posiedzenia. Informacja ta, po przyjęciu przez KSE, przekazywana jest do Sejmu i Senatu jako realizacja obowiązku zasięgania opinii parlamentu bezpośrednio przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie<sup>354</sup>. Stanowisko rządu powinno zawierać m.in. takie elementy, jak: tryb głosowania nad nim w Radzie, resort wiodący dla projektu oraz ministerstwa współpracujące, treść stanowiska wraz z uzasadnieniem oraz przewidywane skutki prawne, społeczne, gospodarcze i finansowe projektowanej regulacji.

Po każdym posiedzeniu grupy roboczej, COREPER czy Rady, uczestniczący w nim przedstawiciel Polski zobowiązany jest przygotować sprawozdanie z jego przebiegu, zawierające opis dyskusji oraz wynikające z niej wnioski dla Polski<sup>355</sup>. Warto zwrócić uwagę na fakt, że o ile instrukcje i sprawozdania z posiedzeń grupy roboczej zatwierdzane są na poziomie ministerstwa wiodącego, zgodnie z wewnętrznymi procedurami, o tyle już instrukcje i sprawozdania z posiedzeń COREPER oraz Rady wszystkich formacji wymagają akceptacji na poziomie Rady Minsitrów - organem upoważnionym do zatwierdzania tych dokumentów jest KSE<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> M. Tabor, J. Skoczek, *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE...*, s. 458.

<sup>355</sup> K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji...*, s. 161.

<sup>356</sup> KSE co do zasady pracuje na zasadzie consensusu i jedynie w bardzo ograniczonym zakresie przeprowadzane jest instrument głosowanie. Dlatego też dokumenty, co do których utrzymują się rozbieżności, kierowane są w miarę możliwości do dalszych uzgodnień (nie dotyczy to dokumentów terminowych, takich jak np. projekty instrukcji): zob. M. Tabor, J. Skoczek, op.cit., s. 454; K. Cholawo-Sosnowska, *Mechanizmy koordynacji...*, s. 161 i nast.

Procedurą uzgodnieniową objęte są także prace nad stanowiskiem Polski na spotkania Rady Europejskiej. Prace nad takim dokumentem koordynowane są przez Departament ds. KSE w MSZ, we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. W prace angażowane są często także inne ministerstwa, zależnie od szczegółowych tematów. Dokument przygotowany przed posiedzeniem Rady Europejskiej, w przeciwieństwie do instrukcji na obrady poszczególnych pięter decyzyjnych Rady UE, nie zawiera elementów do wygłoszenia ani do wykorzystania zależnie od przebiegu dyskusji. Jest on natomiast informacją o politycznym stanowisku Polski do tematów, które mają być omawiane na posiedzeniu Rady Europejskiej<sup>357</sup>.

W procesie koordynowania polityki europejskiej widoczna jest więc istotna rola, jaką wypełnia Komitet do Spraw Europejskich jako forum dyskusowania stanowiska Polski w procesie decyzyjnym UE oraz wyjaśniania ewentualnych rozbieżności i uzgadniania jednolitej płaszczyzny. Jest to niezmiernie istotne dla skuteczności polityki europejskiej, ponieważ wszelkie sprzeczności w stanowiskach prezentowanych przez przedstawicieli państwa członkowskiego na różnych szczeblach decyzyjnych UE, są traktowane jako podważające wiarygodność danego państwa i znacząco zmniejszają możliwość skutecznej realizacji interesu państwa. Brak koherentnego przekazu płynącego od przedstawicieli krajowych odbiera także możliwość efektywnego działania przez Stałe Przedstawicielstwo, które na forum COREPER może dokonywać uzgodnień z przedstawicielami innych państw członkowskich, zawiązywać koalicje popierające lub zwalczające dane rozwiązania. Terminowość i spójność stanowiska krajowego jest więc elementem *sine qua non* prowadzenia skutecznej polityki europejskiej.

Śledząc wewnętrzne procesy uzgodnieniowe oraz charakter podejmowania decyzji w Radzie (możliwość wprowadzania poprawek na niższych szczeblach decyzyjnych – im wyższy szczebel, tym trudniej jest proponować zmiany), widoczna

---

<sup>357</sup> Tamże, s. 162.



jest także merytoryczna przewaga urzędników nad pionem politycznym. Co prawda w skład Komitetu do Spraw Europejskich wchodzi sekretarze i podsekretarze stanu, oni także akceptują projekty stanowisk przygotowywane przez urzędników wchodzących w skład grup roboczych, jednak szybkość procesu decyzyjnego w UE, jego szczegółowość i wymagana wiedza ekspercka często oznaczają, że przewagę w tym procesie mają profesjonalni urzędnicy.

Warto także zwrócić uwagę, że Departament KSE w MSZ w dużej mierze przejął zadania Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, który w okresie przedakcesyjnym i pięć lat po przystąpieniu Polski do UE zdołał wypracować wiele dobrych praktyk w zakresie koordynacji polityki europejskiej. UKIE dążył m.in. do ujednolicenia procesu wypracowywania instrukcji poprzez opracowanie ich wzorów, dbał o terminowość, spójność i kompletność stanowisk, a także monitorował, by wszystkie podmioty, które powinny brać udział w wypracowywaniu stanowiska, miały możliwość wyrażenia swojej opinii. Reforma z 2009 r., likwidująca UKIE i przenosząca odpowiedzialność za koordynowanie polityki europejskiej do MSZ, nie zmieniła więc zasadniczej części procesów funkcjonujących już wcześniej.

## 5. PODSUMOWANIE

---

Przy analizie zmian w państwach członkowskich w związku z przynależnością do Unii Europejskiej, dzięki mocniejszym możliwościom współkształtowania procesu decyzyjnego UE, obserwuje się wzmocnienie rządu i administracji rządowej wobec parlamentu i samorządu terytorialnego. Integracja z UE spowodowała m.in. istotne zmiany w zakresie działania Rady Ministrów, związane z poszerzeniem jej sfery działania o prowadzenie polityki wobec UE<sup>358</sup>.

---

<sup>358</sup> Por. A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*, w: *Usprawnienie kształtowania się polskiego stanowiska w UE - skuteczniejsza polityka europejska*, Raport Instytutu Kościuszki Nr 6/2007; R. Zubek, *A core in check: the transformation of the Polish core executive*, *Journal of European Public Policy* 8:6/2001.

W państwach Unii Europejskiej nie ma uniwersalnego modelu koordynowania krajowej polityki europejskiej, bo pomimo podobnych wymogów procesu decyzyjnego UE, istnieje wiele uwarunkowań historycznych, ustrojowych czy celowościowych, które wpływają na różnorodność rozwiązań instytucjonalnych. Istnieją jednak pewne cechy, które w określonych warunkach wzmacniają funkcjonalność administracji i zdolność do wpływania na decyzje Unii Europejskiej i korzystając z nich, można wzmocnić głos państwa członkowskiego w europejskich procesach decyzyjnych. W warunkach polskiej administracji kierownicza pozycja premiera jest na tyle kluczowa, że warto zagwarantować jego ostateczny głos przy rozstrzyganiu ewentualnych konfliktów co do priorytetów polskiego stanowiska. Powierzenie tej funkcji ministrowi spraw zagranicznych jest rozwiązaniem nie do końca skutecznym, ze względu na równorzędną pozycję względem pozostałych członków Rady Ministrów i niewystarczający autorytet do rozstrzygania kontrowersyjnych spraw.

Budowanie stanowiska Polski w UE jest wielopłaszczyznowe, w czym rząd zajmuje najważniejszą platformę. Warto jednak pamiętać również o niezbędnej kooperacji z partnerami społecznymi, lobbystami, a także konstrukcji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, która umożliwia komunikowanie się przedstawicieli ugrupowań gospodarczych i samorządu terytorialnego „ponad głowami” rządu. W celu zachowania spójnego stanowiska krajowego we wszystkich organach Unii niezbędna jest więc komunikacja z przedstawicielami różnych środowisk, które reprezentują swoje interesy w Brukseli, tak aby skutecznie koordynować również te stanowiska – o ile to możliwe<sup>359</sup>.

---

<sup>359</sup> Oczywiście zdarzają się sytuacje, gdy np. interesy samorządu terytorialnego czy grup lobbystów są zgoła inne niż polskiego rządu, i wtedy koordynacja stanowiska nie jest możliwa. Wręcz przeciwnie, Unia Europejska może być wykorzystywana jako kolejna arena np. w walkach związkowców z rządem.

Polski system koordynowania polityki europejskiej dodatkowo wzmacnia silną pozycję centralnej administracji rządowej. Rząd, jako odpowiedzialny za prowadzenie krajowej polityki europejskiej, otrzymuje w tym kontekście nowe kompetencje, nowe pola działania i umacniania swojej pozycji, szczególnie widoczne względem legislatury. W tym sensie uzyskanie członkostwa w UE wywarło wpływ na system rządów i równowagę władz, przesuwając punkt ciężkości na rzecz administracji rządowej. Pojawia się pokusa wykorzystania dodatkowych mechanizmów do wzmocnienia swojej pozycji, przede wszystkim względem parlamentu, ale pośrednio także wobec samorządu terytorialnego. Premier nie zdecydował się korzystać z dodatkowych instrumentów, które po akcesji zyskał jako kierownik rządu, powierzając koordynowanie polityki europejskiej innym organom. Przez urzędników często oczekiwana jest bardziej aktywna rola premiera w zajmowaniu stanowiska w imieniu RP, szczególnie w przypadku instrukcji na posiedzenia COREPER w Brukseli, które czasem docierają do ambasadorów zbyt późno lub są na tyle niejasne, że potrzeba jest ostatecznej interpretacji przez kompetentny organ polityczny.

Skuteczna koordynacja krajowego procesu decyzyjnego w sprawach europejskich – zarówno wewnątrz samej administracji centralnej, jak i całej administracji rządowej i samorządowej – jest warunkiem koniecznym jego skuteczności. Ważne jest, by decyzje w tych kwestiach były podejmowane nie tylko kompetentnie w sensie merytorycznym, ale przede wszystkim terminowo. Gdy zostanie przyjęta dyrektywa czy inny akt prawa unijnego, jest już za późno na reakcję, a opieszałość czy niedokładność w realizowaniu postanowień prawa europejskiego może skutkować sankcjami ze strony Komisji Europejskiej czy odpowiedzialnością przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Współpraca rządu z instytucjami UE stała się standardowym elementem polityki państwa, a nie czymś wyjątkowym – zaś to, w jaki sposób rząd i administracja są zorganizowane do

współpracy europejskiej, jest jednym z elementów oceny ich całościowej skuteczności.

Przed polską administracją cały czas stoi konieczność ewaluacji efektywności systemu koordynowania polityki europejskiej. Pojawiają się postulaty pożądanых zmian o charakterze strukturalnym – wprowadzenia do Konstytucji postanowień o zasadach współpracy rządu z Sejmem, Senatem i organami samorządu terytorialnego, a najlepiej nowego rozdziału „Polska w Unii Europejskiej”<sup>360</sup>.

Nie należy zapominać, że dla skuteczności polityki europejskiej państwa członkowskiego najistotniejsze znaczenie mają zdolności do analizy sytuacji politycznej oraz możliwości działania *ex ante*, a także negocjacji i reakcji uprzedzających pojawiające się propozycje i inicjatywy. Te umiejętności są często ważniejsze niż możliwości implementacyjne uchwalonych już przepisów<sup>361</sup>. Uwarunkowania wynikające z przepisów europejskiego prawa traktatowego oraz Konstytucji RP pozostawiają dużo elastyczności do kształtowania takich rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które będą jak najskuteczniej realizować zadanie sprawnego koordynowania polityki europejskiej i wpływania na procesy decyzyjne UE.

---

<sup>360</sup> Rozdział taki mógłby zawierać postanowienia na temat współpracy między Sejmem i Senatem a Radą Ministrów w sprawach dotyczących Unii Europejskiej, konstytucyjnego umocowania komisji Sejmu i Senatu do spraw Unii Europejskiej, uregulowania zasad współpracy między organami samorządowymi a Radą Ministrów w sprawach Unii Europejskiej, zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego, procedury legislacyjnej dotyczącej wykonania prawa UE oraz wyłaniania kandydatów Polski na najważniejsze stanowiska w Unii Europejskiej – patrz J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, S. VII-101 – 105.

<sup>361</sup> K. Szczerski, *Dynamika systemu...*, s. 161.

## ROZDZIAŁ V

### **INSTRUMENTY PRAWNE KOORDYNACJI POLITYKI EUROPEJSKIEJ JAKO PROBLEMATYKA USTROJOWEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

---

We wcześniejszych rozdziałach poddane analizie zostały zarówno prawne podstawy koordynacji spraw związanych z członkostwem Polski w UE, jak i aspekty instytucjonalne funkcjonującego w Polsce systemu koordynacji polityki europejskiej. Uzupełnieniem tych rozważań jest przedstawienie w świetle teorii prawa administracyjnego, jakie instrumenty prawne mogą być używane do koordynowania polityki europejskiej w Polsce, a także w jaki sposób powinny być one umocowane w administracyjnym prawie ustrojowym. W związku z tym, że bieżąca koordynacja polityki europejskiej jest domeną administracji rządowej, większą funkcjonalność w tej sferze mają wewnętrznie obowiązujące instrumenty prawne. W sytuacji uczestnictwa w procesie koordynacji podmiotów zewnętrznych, oczywistym jest z kolei sięganie po akty regulujące sferę zewnętrzną, czyli prawo powszechnie obowiązujące.

#### **1. INSTRUMENTY PRAWNE KOORDYNACJI**

---

Jedną z najważniejszych kwestii podnoszonych w niniejszej pracy jest ukształtowanie mechanizmów koordynacji i funkcjonowanie mechanizmów koordynujących politykę europejską w administracji. Stopniowo wykształciło się wiele różnych form koordynacji i współdziałania, m.in. uzgodnienie, porozumienie, umowa, współdecyzja. Wszystkie one tworzą obraz administracji

dość odległy od klasycznego obrazu sfery wewnętrznej, w której typowym instrumentem jest wytyczna, instrukcja i polecenie służbowe, właściwe dla hierarchicznego podporządkowania, którego brak w mechanizmie koordynacyjnym<sup>362</sup>.

Dojrzałość polskiego państwa do stawienia czoła wyzwaniom integracji europejskiej oznacza takie przemodelowanie doktryny państwowej, aby w jak największym stopniu uruchomić potencjał managerski i organizatorski w strukturach administracji. Korzystanie z reguły subsydiarności, zakładającej jak najniższe sytuowanie procesów koordynacyjnych, w wielu sytuacjach ułatwia poszukiwanie metod współpracy horyzontalnej, wyzwających synergię wśród współdziałających podmiotów. Na tle obowiązującego porządku prawnego można wręcz wyinterpretować ogólny obowiązek współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych aparatu administracyjnego, który przybiera postać zasady ogólnej prawa administracyjnego<sup>363</sup>.

Kluczowym pojęciem dla sprawnego współczesnego państwa jest koordynacja, czyli uzgadnianie i szukanie porozumienia. Model koordynacji (co do zasady środki miękkie) można przeciwstawić kierownictwu (środki twarde), posługującemu się instrumentami władczymi i hierarchicznym podporządkowaniem, aby egzekwować zamierzone rezultaty<sup>364</sup>. Tymczasem zarówno filozofia *good governance*, jak i fundamentalne zasady Unii Europejskiej oparte są na ideach konsensualnych, kooperacyjnych, inkluzywnych. Ta otwartość administracji państwa jest wielką wartością nie tylko ze względu na bezpośrednie przełożenie na współpracę z innymi państwami w UE, ale także – a może przede

---

<sup>362</sup> I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...* op. cit., s. 95.

<sup>363</sup> E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 154.

<sup>364</sup> Instrumenty koordynacji mogą mieć charakter władczy, jeśli wynika to z ustawy lub jeśli są połączone z uprawnieniami kierowniczymi, nadzorczymi lub kontrolnymi. W przypadku przyznania kompetencji koordynacyjnych, ale braku wskazanych instrumentów o charakterze władczym, organ koordynujący może posługiwać się tylko środkami niewładczymi.

wszystkim – w relacjach z obywatelem, dla którego państwo staje się nastawionym przyjaźnie partnerem, a nie srogim i nakazującym władcą.

Kompetencja koordynacyjna organu dotyczy współdziałania organów<sup>365</sup> w sytuacji, gdy nie występuje między nimi relacja hierarchicznego podporządkowania: w przypadku wojewody, kompetencje takie ustawa przyznaje względem współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej<sup>366</sup>. Koordynacja przedstawiona od strony strukturalnej może zaistnieć w sytuacji, gdy poszczególne ogniwa administracji będą miały odpowiednie instrumenty prawne. W myśl zasady legalizmu, organ władzy publicznej nie może domniemywać instrumentów prawnych, lecz muszą być one wprost wskazane przez prawo<sup>367</sup>, wtedy dają podstawę do działania i zakreslają obszar uprawnionego działania.

W ujęciu T. Bocheńskiego, koordynacja miała wymiar głównie wzajemnego harmonizowania, a uprawnienia koordynacyjne przybierały formy: kontroli lub żądania informacji, kierowania wniosków do jednostki koordynowanej lub nadrzędnej, zwoływanie wspólnych narad lub wymaganie uzgodnienia decyzji lub prawo wydawania wiążących zarządzeń<sup>368</sup>. Uprawnienia organu koordynacyjnego względem jednostek koordynowanych, mają przede wszystkim umożliwiać harmonizowanie ich działalności z potrzebami wynikającymi z realizacji zadań organu koordynującego. Koordynacja wewnętrzna odbywa się względem jednostek podporządkowanych i wtedy uprawnienia wynikają z nadrzędności organu koordynującego. W przypadku uprawnień względem jednostek

---

<sup>365</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...* op.cit., s. 205.

<sup>366</sup> Art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2015 poz. 525.

<sup>367</sup> Art. 7 Konstytucji RP.

<sup>368</sup> T. Bocheński, S. Gebert, J. Starościak, *Rady Narodowe. Ustrój i działalność*, op.cit., s. 511-512.

niepodporządkowanych, koordynację można stosować w sposób wiążący tylko zgodnie z przepisem, który do tego upoważnia<sup>369</sup>.

T. Rabska odniosła się do kwestii użyteczności pojęcia koordynacji, podnosząc zasadniczą wątpliwość w związku z wyraźnym przerostem funkcji koordynacyjnej. Funkcja ta, zdaniem autorki, jest udziałem każdego nowo kreowanego organu - każdy organ koordynuje wszystkie pozostałe i to na ogół w wielu sferach działalności. Stwierdza nawet, że projekty dotknięte są "zarazkiem koordynacji". Nie neguje w sposób generalny znaczenia tej funkcji, uważa jednak za konieczne stawianie jej granic: „Koordynacja jest swoistym magicznym i chwytliwym pojęciem, a wprowadzoną do przepisów prawnych w poprzednim ustroju ćwiczyliśmy w różny sposób, na różnych szczeblach i w różnym zakresie, ale zawsze bez powodzenia<sup>370</sup>”. W teorii organizacji zarządzania przeważa pogląd, że koordynacja nie stanowi odrębnej funkcji zarządzania, natomiast powinna stanowić element każdej innej funkcji i prawidłowo wtopiona w procesy zarządzania, sprzyja ich efektywności. Powszechnym jest też pogląd, że zadania i kompetencje powinny być tak rozdzielone między podmioty je podejmujące, aby się nie krzyżowały i nie wymagały koordynowania ich z innymi organami. „Z prawnego zaś punktu widzenia należałoby dodać, że aby „koordynacja” w ogóle coś znaczyła, to koordynator musi być wyposażony w odpowiednie instrumenty prawne. Prowadzi to jednak nieuchronnie do nadmiaru regulacji i biurokracji<sup>371</sup>”.

Najbardziej wyczerpujący katalog prawnych form koordynacji zaproponował E. Knosala<sup>372</sup>, wyróżniając cztery podstawowe grupy: strukturalne formy koordynacji, formy funkcjonalne, w ramach których wyróżnił formy

---

<sup>369</sup> Ibidem.

<sup>370</sup> T. Rabska *Opinia prawna dotycząca pakietu projektów ustaw obejmujących problematykę reformy centrum gospodarczego*, Poznań- styczeń 1996 r.

<sup>371</sup> Ibidem

<sup>372</sup> Choć propozycja E. Knosali ma już prawie 20 lat, jest ona w literaturze polskiej najbardziej wyczerpująca pod względem teoretycznym i w większości aspektów nadal aktualna.



niesamoistne i samoistne, oraz grupę szczególnych form, których nie można zaklasyfikować do żadnej z wymienionych grup<sup>373</sup>. W zaproponowanym przez autora zestawieniu niesamoistnych form koordynacji znajdują się:

- zwrócenie uwagi,
- prawo opiniowania,
- porozumienie,
- wniosek,
- uzgodnienie<sup>374</sup>

Samoistne prawne formy koordynacji według E. Knosali to przede wszystkim:

- akt normatywny,
- akt indywidualny,
- plan (program)<sup>375</sup>

Strukturalne formy koordynacji autor dzieli zaś na:

- porozumienia administracyjne,
- organy doradcze<sup>376</sup>.

Wśród form szczególnych wyróżnia:

- naradę koordynacyjną,
- zalecenie koordynacyjne<sup>377</sup>.

M. Waligórski kompetencje koordynacyjne uzależnia od formy koordynacji: gdy organ koordynujący posiada uprawnienia władcze względem organu

---

<sup>373</sup> E. Knosala, *Prawne układy sterowania...*, op.cit., s. 154.

<sup>374</sup> Ibidem, s. 155-160.

<sup>375</sup> Ibidem, s. 161-174.

<sup>376</sup> Ibidem, s. 174-177.

<sup>377</sup> Ibidem, s. 177-182.

koordynowanego, wykorzystuje kompetencje, jakie posiada z tytułu hierarchicznego podporządkowania lub nadzoru. Z kolei w układach niezależności organizacyjnej nie można korzystać z kompetencji władczych, a zsynchronizowanie działań odbywa się za pomocą umów, porozumień itp.<sup>378</sup>. W sferze zewnętrznej autor wskazuje konieczność przewidzenia koordynacji ustawą, zaś w sferze wewnętrznej uznaje za wystarczającą ogólną normę kompetencyjną<sup>379</sup>. Koordynacja może być elementem kierowania, jak koordynacja sprawowana przez Radę Ministrów; może mieć także charakter opiniodawczo-doradczy, jak w przypadku organów kolegialnych wykonujących funkcje koordynacyjne<sup>380</sup>.

M. Stahl zwraca uwagę na otwarty i kompleksowy charakter aktów współdziałania, do najważniejszych form zaliczając uzgodnienia, zgody, opinie, stanowiska, a także tworzenie kolegiów opiniodawczo-doradczych, komisji wspólnych czy zespołów międzyresortowych<sup>381</sup>. Koordynacja może przybierać także formę organizacyjną, określoną ustawowo, jak tworzenie organów typu sztabowego, kolegiów, komisji, rad, opracowanie planów, wymóg zawarcia umowy lub porozumienia, może mieć też charakter uznaniowy<sup>382</sup>. Autorka zwraca także uwagę, że niewładczy charakter form współdziałania i wielu form koordynacji sprawia, że ich podstawę prawną mogą stanowić ustawowe normy zadaniowe, ogólnokompetencyjne<sup>383</sup>.

Z powyższych rozważań teoretycznych wynika, że polska administracja nie stosuje wszystkich dostępnych instrumentów koordynacji, choć otwarty i

---

<sup>378</sup> M. Waligórski, *Koordynacja w administracji publicznej*, op.cit., s. 316.

<sup>379</sup> Ibidem, s. 317.

<sup>380</sup> Ibidem, s. 319.

<sup>381</sup> M. Stahl w: *System prawa administracyjnego. Tom 5*, op.cit., s. 358-360. Autorka konsekwentnie zrównuje akty współdziałania i akty koordynacji, twierdząc że mają taki sam lub zbliżony cel i charakter.

<sup>382</sup> Ibidem, s. 361.

<sup>383</sup> Ibidem.

różnorodny katalog form koordynacyjnych sprawia, że w sytuacjach wymagających szybkiego i efektywnego działania korzysta się często z instrumentów nieformalnych, które pozostają niewidoczne z prawnego punktu widzenia<sup>384</sup>. W polskim systemie koordynowania polityki europejskiej przede wszystkim przyjęto formę komitetową, charakterystyczną we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Do często używanych instrumentów należą uzgodnienia, stanowiska, opinie, narady i porozumienia. Do instrumentów władczych należą instrukcje na posiedzenia grup roboczych UE, które urzędnik otrzymuje od pionu politycznego ministerstwa (sekretarza/podsekretarza stanu)<sup>385</sup>.

Hierarchiczna konstrukcja polskiej administracji rządowej oraz niedostatki zaufania, rywalizacja i niechęć do dzielenia się informacją powodują, że często przyjmuje się system decyzyjny o bardziej sztywnym, nakazowym charakterze, i być może czasami przeregulowany. Praktyka działania administracji pokazuje jednak, że pozytywne konflikty kompetencyjne zdarzają się znacznie rzadziej niż konflikty negatywne, więc w wielu przypadkach warto doprecyzować w regulaminie czy innym akcie prawnym, kto za co odpowiada, w jakiej formie i w jakim terminie winien wykonywać swoje obowiązki, itd.

## 2. SFERA WEWNĘTRZNA I ZEWNĘTRZNA ADMINISTRACJI

---

Jak szczegółowo omówiono w pierwszym rozdziale rozprawy, we współczesnej administracji publicznej można wyodrębnić kilka różnych obszarów

---

<sup>384</sup> Do sztanदारowych form uprawiania polityki europejskiej należą m.in.: nieformalne rozmowy, *breakfast/lunch meetings*, uzgodnienia telefoniczne/e-mailowe, celowe niezabieranie głosu, tzw. „*bargaining*”, czyli polityczne targowanie się (umawianie się, że jedna strona ustąpi drugiej w danej sprawie w zamian za pójście tamtej na ustępstwa w innej kwestii).

<sup>385</sup> W praktyce jednak najczęściej urzędnik sam sporządza instrukcję, która potem zyskuje aprobatę pionu politycznego.

czy sfer funkcjonowania. Dla niniejszej pracy istotny jest także podział misji administracji na misję programową (polityczną) – czyli funkcję rządzenia (1), wykonanie zadań publicznych określonych ustawami (2) oraz zarządzanie zasobami administracji publicznej i jej rozwojem instytucjonalnym (3)<sup>386</sup>. Problematyka niniejszej rozprawy koncentruje się w obszarze pierwszej i trzeciej misji administracji, a jej tezy dotyczą administracji rządowej na poziomie centralnym, zaangażowanej w sprawowanie władzy i partycypującej w rządowym procesie decyzyjnym.

Na temat koordynacji polityki europejskiej powstało już kilka opracowań, jednak większość z nich ma charakter politologiczny i nie zajmują się systemowymi aspektami przyjętych regulacji prawnych. Uwarunkowania prawne koordynacji polityki europejskiej nie były dotąd przedmiotem głębszej analizy, pojawiały się jedynie jako tło w rozważaniach politologicznych czy opisowo-historycznych. Nie zadawano także pytań na temat funkcjonalności rozwiązań prawnych i nie dociekano przyczyn i skutków wyboru takiej a nie innej siatki prawnej dla efektywności modelu koordynacji polityki europejskiej, a zarazem skuteczności prowadzonej przez polski rząd polityki europejskiej.

Przynależność Polski do UE wyzwoliła sporo nowych problemów prawnych i doktrynalnych, których nie było wcześniej<sup>387</sup>. Najważniejsze wyzwanie postawione przed polską administracją polegało na tym, aby zbudować sprawnie działający system koordynacji spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej – zarówno efektywnej implementacji prawa europejskiego, jak i mechanizmów uczestnictwa w tworzeniu prawa i procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Administracja musiała odpowiedzieć na pytanie, jak zorganizować

---

<sup>386</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, op.cit., s. 100.

<sup>387</sup> Omawiałam je w rozdziale II.

swoją działalność w tym obszarze – czyli jakich narzędzi w tym celu użyć i do jakich koncepcji doktrynalnych sięgnąć.

Problematyka koordynacji polityki europejskiej wykracza poza rozumiane w wąskim znaczeniu relacje w sferze wewnętrznej, czyli stosunki pomiędzy organami administracji powiązanymi więzami podporządkowania organizacyjnego i służbowego. Kontekst partycypacji w procesach decyzyjnych UE dotyczy także powiązań horyzontalnych pomiędzy ministerstwami, które nie są sobie wzajemnie podporządkowane. Problem przydatności pojęcia sfery wewnętrznej administracji i prawa ją regulującego jest współcześnie inny i dotyczy m.in. mocy prawnej aktów kierownictwa wewnętrznego i tendencji do nadregulowania i niepotrzebnego przerzucania tej sfery do prawa powszechnie obowiązującego, pomimo tego że regulacje te nie dotyczą praw i obowiązków obywateli, a są aktami o charakterze generalnym, skierowanymi do administracji<sup>388</sup>.

Dualistyczna klasyfikacja źródeł prawa publicznego – tworzących prawo wewnętrzne (obowiązujące podmioty administracji), oraz prawo zewnętrzne (skierowane do podmiotów prywatnych) nie jest jednak zawsze prawdziwa. Sfera wewnętrzna podlega także regulacji prawem powszechnie obowiązującym, a konkretne uszczegółowione instrumenty prawne sfery wewnętrznej (np. koordynacji polityki europejskiej wewnątrz administracji) są konkretyzowane przez przepisy wewnętrzne, oparte na prawie powszechnie obowiązującym (przede wszystkim ustawie). Wielkim i wciąż nierozwiązanym problemem praktycznym stało się tworzenie podstaw prawnych w zakresie działania administracji publicznej w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym<sup>389</sup>, z pojawiającym się pytaniem, na ile trzeba w tym zakresie korzystać z mechanizmów prawnych

---

<sup>388</sup> O regulacjach ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich w r. III i IV.

<sup>389</sup> I. Zachariasz, *O znaczeniu doświadczenia historycznego dla jakości prawa administracyjnego*, w: D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetka (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?* (t. 1), Jakość prawa administracyjnego. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012 r., s. 97.

powszechnie obowiązujących, a na ile można w szerszej mierze wykorzystywać prawo wewnętrzne i powracać do koncepcji internów administracyjnych.

Wiele kontrowersji wzbudza zagadnienie prawotwórstwa wewnętrznego – nawet posługiwanie się kategorią źródeł prawa w odniesieniu do wielu aktów normatywnych wydawanych przez administrację w sferze wewnętrznej, zwłaszcza pozakonstytucyjnych, spotyka się z krytycznym podejściem<sup>390</sup>. Pojawia się kategoria przepisów administracyjnych, traktowanych nie jako źródła prawa (stanowienie prawa), ale prawna forma działania administracji (stosowanie prawa)<sup>391</sup>. Z drugiej strony, obecne są głosy postulujące interpretację rozszerzającą pojęcia źródeł prawa także na inne akty normatywne obowiązujące w strukturach o charakterze publicznoprawnym i prywatnoprawnym<sup>392</sup>. Działalność prawodawcza, w tym w sferze wewnętrznej, może być potraktowana i zarazem służyć jako instrument wpływania na rzeczywistość administracyjną w jej wymiarze organizacyjnym i czynnościowym<sup>393</sup>.

W ujęciu P. Ruczkowskiego, działalność prawotwórcza administracji nie ma charakteru samoistnego, bowiem każdorazowo musi posiadać stosowną kompetencję upoważniającą dany organ do stanowienia prawa. Działalność prawotwórcza organów administracji – w odróżnieniu od władzy ustawodawczej – zawsze ma charakter pochodny, tzn. każda aktywność tego typu musi mieć ogólną lub szczegółową podstawę prawną<sup>394</sup> i kompetencji tej nie można domniemywać.

---

<sup>390</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op.cit., s. 59-60.

<sup>391</sup> M. Kulesza „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji; w: *Rzecznik Praw Obywatelskich, konferencja naukowa Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 87 i n.

<sup>392</sup> A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, w: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 179

<sup>393</sup> P. Ruczkowski *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym* Kraków 2014, s. 24

<sup>394</sup> W. Dawidowicz *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1970 z.12, s. 862 i n., K.M.Ziemski, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 32

Takie upoważnienie może przybrać formę szczegółowego upoważnienia ustawowego, lub ogólnego upoważnienia do zarządzania czy kierowania podległą jednostką organizacyjną<sup>395</sup>.

Akty normatywne wydawane przez administrację publiczną mogą mieć różny charakter, nosić różne nazwy i mieć zróżnicowany zasięg obowiązywania. Z punktu widzenia tej pracy najistotniejsze jest rozróżnienie na akty obowiązujące wszystkich adresatów w sytuacji prawnie doniosłej (źródła powszechnie obowiązującego prawa) albo wiążące jedynie podmioty podporządkowane organizacyjnie i służbowo organowi wydającemu akt (wewnętrzny charakter aktu).

Administracja funkcjonuje w dwóch zasadniczych postaciach: władczej – reglamentacyjnej, która charakteryzuje się oddaną w ręce podmiotów administrujących możliwością stosowania różnych form przymusu oraz niewładczej - tzw. gestii<sup>396</sup>. Współcześnie coraz częściej zdarza się zastępowanie władczych form działania formami niewładczymi o charakterze administracyjnoprawnym lub cywilnoprawnym, gdzie jednostronność zastępuje konsensus i współdziałanie różnych podmiotów w interesie publicznym i dla dobra jednostek<sup>397</sup>. Cała sfera prawotwórstwa administracyjnego mieści się w obszarze administracji władczej – niezależnie od adresatów norm zawartych w różnych aktach prawnych ich wykonanie jest zagwarantowane możliwością stosowania przymusu państwowego. Dotyczy to zarówno aktów skierowanych do podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji, zwłaszcza do obywateli, jak i aktów mieszczących się w sferze wewnętrznej działania administracji – adresowanych do podmiotów podporządkowanych organizacyjnie lub służbowo. Możliwość

---

<sup>395</sup> P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego...*, op.cit., s. 105

<sup>396</sup> Tamże, s. 10 i nast.

<sup>397</sup> Tamże, s. 58.

stosowania przymusu ma swoje źródło w zasadzie hierarchicznego podporządkowania, charakterystycznej dla relacji wewnątrzadministracyjnych.

Działania podejmowane przez administrację najczęściej różnicuje się ze względu na dotyczące ich sfery (płaszczyzny) działania. Sfera zewnętrzna obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administrującymi i administrowanymi, czyli znajdującymi się poza strukturą aparatu administracyjnego (np. relacje organ administracji publicznej – obywatel). Sfera wewnętrzna zaś obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administrującymi, podporządkowanymi organizacyjnie lub służbowo, jak np. więzi organizacyjne między Prezesem Rady Ministrów a wojewodą. Do tego dochodzi zróżnicowany charakter relacji między podmiotami niezależnymi, ale mieszczącymi się w pojęciu szeroko rozumianego aparatu administrującego (jak np. gminy zawierające porozumienie) oraz relacje pomiędzy zakładami publicznymi a ich użytkownikami, powiązanymi stosunkiem zależności zakładowej<sup>398</sup>. W szeroko pojętym aparacie administracyjnym występują jak wiadomo różne zależności, nie każde mają charakter hierarchicznego podporządkowania. Różnie także klasyfikuje się więzi organizacyjne podmiotów w ramach administracji publicznej – jak np. stosunki między wojewodą a organami administracji niezespólonej zaliczane do sfery zewnętrznej, pomimo, że reprezentują aparat państwa<sup>399</sup>.

Do sfery wewnętrznej w znaczeniu szerokim można zaliczyć te stosunki, które nawiązywane są pomiędzy podmiotami niepodporządkowanymi służbowo, jednakże wykonującymi administrację publiczną (wykonującymi funkcje administracji publicznej) jako podmioty połączone innym rodzajem więzi. Jako trzecią kategorię można zaś scharakteryzować sferę pośrednią działania administracji; pozwala ona na uchwycenie pewnej specyfiki relacji występujących

---

<sup>398</sup> P. Ruczkowski, op.cit., s. 60.

<sup>399</sup> W.Hoff, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987, s. 13.



między podmiotami wykonującymi zadania publiczne, które nie są powiązane stosunkiem zależności służbowej – w tym wypadku nie ma klasycznego układu wewnętrznego (zależności zakładowe – użytkownicy zakładów administracyjnych, członkowie stowarzyszeń).

Współcześnie jednak coraz częściej pojawia się pytanie o aktualność podziału na sferę zewnętrzną i wewnętrzną. Ta dychotomiczna klasyfikacja zaciera się wraz z pojawieniem się nowych kontekstów działania administracji, głównie jej usieciowienia czy też multipodmiotowości<sup>400</sup>. Administracja coraz mniej przypomina zhierarchizowaną strukturę z klarownym podziałem na to co wewnątrz i to co na zewnątrz, a pomiędzy administracją i światem zewnętrznym rysuje się coraz mniej wyraźna granica. Typowy dla klasycznej administracji „ruch jednostronny”, od państwa do obywatela, nie jest już obecnie standardowy. Obywatele wpływają na administrację zarówno kanałami formalnymi jak i nieformalnymi, coraz częściej są dopuszczani do współdecydowania publicznego, biorą udział w konsultacjach i wypracowywaniu założeń decyzji administracji, jej strategii i kierunków działania. Nie do obrony jest więc teza o całkowitej szczelności sfery wewnętrznej administracji, czego konsekwencją jest konstatacja, iż działania podejmowane w sferze wewnętrznej mogą mieć pośredni wpływ na to, co dzieje się w sferze zewnętrznej. Ważnym kryterium pozostaje jednak kwestia wpływu na sytuację prawną podmiotów w sferze zewnętrznej, w tym podstawy prawnej działań administracji regulujących sytuację obywateli.

Zasada demokratycznego państwa prawnego implikuje, że akty wewnętrzne nie powinny regulować relacji między organami administracji a obywatelami oraz innymi podmiotami niewłączonymi w struktury aparatu administracyjnego, czyli w sferze zewnętrznej działania administracji. W takim wypadku nie budzi wątpliwości konieczność regulowania relacji w tej sferze tylko w drodze ustawy.

---

<sup>400</sup> O tych kontekstach była mowa w rozdziale I i II.

Pogląd o braku możliwości wyłączania sfery wewnętrznej działania administracji spod regulacji prawnej rozpowszechniony był także w PRL<sup>401</sup>, choć występowały wtedy inne problemy w sferze stanowienia i stosowania prawa.

W realiach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kwestia zewnętrznych i wewnętrznych działań administracji zaowocowała bowiem problemem nadużyć w wydawaniu aktów powszechnie obowiązujących – samoistnych uchwał Rady Ministrów. Owe akty normatywne administracji wydawane bez podstawy ustawowej, jak i zarządzenia ministrów wydane w oparciu o ogólne normy kompetencyjne zobowiązujące do kierowania określonym zakres spraw, nie powinny zawierać przepisów powszechnie obowiązujących. Jako akty wewnętrznego kierownictwa, ich moc obowiązująca powinna ograniczać się do jednostek organizacyjnych podległych danemu ministrowi. Pogląd ten był jednak bardziej postulatem doktryny prawniczej niż odzwierciedleniem rzeczywistości prawnej ze względu na utrzymywanie się praktyki wydawania tego rodzaju aktów normatywnych<sup>402</sup>. Istotnym przełomem było utworzenie sądownictwa administracyjnego w postaci Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którego orzecznictwie postrzeganie państwa i gospodarki socjalistycznej jako jednego organizmu, wobec którego można stosować akty kierownictwa administracyjnego, znalazły krytyczne przyjęcie<sup>403</sup>. W konsekwencji, niebezpieczne dla pozycji

---

<sup>401</sup> I. Lipowicz *Instytucjonalizacja sfery wewnętrznej administracji państwowej*, „Organizacja-Metody-Technika” 1983, nr. 2, s. 17 i n.; J. Filipek *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, Kraków 1979, s. 7. W. Dawidowicz zaś w ogóle wyłączał akty wewnętrzne z systemu prawa administracyjnego, postulując koncepcję prawa administracyjnego jako wyłącznie powszechnie obowiązującego, stanowiącego podstawę oddziaływania organów administracji państwowej na społeczeństwo, zaś przepisy wewnętrzne, zwane wewnętrznymi aktami instrukcyjnymi, mają mieć moc obowiązującą jedynie w zakresie podmiotów połączonych ze sobą organizacyjną więzią nadrzędności i podporządkowania. Konstrukcja zaliczająca akty prawa wewnętrznego do prawa ustrojowego oraz zrównująca prawo administracyjne z powszechnie obowiązującym prawem materialnym pozostała jednak odosobniona i nie uzyskała szerokiego poparcia ani w ówczesnej, ani w późniejszej doktrynie - W. Dawidowicz *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 25

<sup>402</sup> J. Sommer, *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska* w: „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, nr 2(6)/2010, s. 30-44.

<sup>403</sup> Wyrok NSA z 6 lutego 1981 r. sygn. SA 819/80. NSA stwierdził m.in. że tak zwana samoistna uchwała Rady Ministrów, tzn. uchwała wydana bez upoważnienia zawartego w ustawie lub dekreście z

prawnej obywatela uznanie możliwości regulowania w ten sposób praw i obowiązków obywateli, spowodował głęboką rewizję podejścia do sfery wewnętrznej administracji i opozycję większości autorów wobec tak szerokiego pojmowania regulacyjnej roli władzy administracyjnej po 1989 r. Uznanie prawotwórczego charakteru regulacji administracyjnej wydawało się natomiast nową furtką do samowoli administracyjnej.<sup>404</sup>

Jeśli chodzi o przepisy powszechnie obowiązujące to utrwalił się pogląd, że chodzi tu przede wszystkim o sprawy obejmowane ogólną nazwą "sfera praw i obowiązków obywatelskich", a więc o sytuację prawną obywateli wobec organów państwowych oraz wzajemne prawa i obowiązki obywateli między sobą. Wchodzić w rachubę miały zwłaszcza sprawy rozmaitego rodzaju nakazów i zakazów zachowania obywateli, świadczeń osobistych i pieniężnych, opłat, cen i płac podatków itd. Twierdzono również, że takie sprawy jak ustalenie granic jednostek podziału administracyjnego kraju lub jednostek tworzonych dla potrzeb szczególnych jak również tworzenie, łączenie i znoszenie samodzielnych organów

---

mocą ustawy, nie może stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na spółdzielnie; nie może również stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej obowiązki na osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Sąd podkreślił, że podstawą prawną do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi może być - z uwagi na fakt, że dotyczy to sfery praw i wolności obywatelskich - jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego /ustawy lub dekretu z mocą ustawy/ albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym. Zaś samoistne uchwały Rady Ministrów, stanowiące tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i - podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego - mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt. Konkluzją wspomnianego orzeczenia jest stwierdzenie, że nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej.

<sup>404</sup> I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...*, s. 68

państwowy oraz określenie ich kompetencji władczych można zaliczyć do przepisów powszechnie obowiązujących<sup>405</sup>.

Współcześnie, prace naukowe z dziedziny prawa administracyjnego nie poświęcają wiele uwagi problematyce sfery wewnętrznej administracji<sup>406</sup>. W aktualnych ujęciach prawno-administracyjnych wspomina się o niej głównie w kontekście aktów stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym<sup>407</sup> bądź też administracyjnego prawa zewnętrznego i prawa wewnętrznego<sup>408</sup>. Obecnie przyjmuje się, że źródła prawa wewnętrznego mogą dotyczyć wyłącznie jednostek organizacyjnie podległych wobec organów je wydających, nie mogą natomiast kształtować obowiązków podmiotów znajdujących się poza aparatem administracji. Bliższe przyjrzenie się tym źródłom prawa pozwala jednak dostrzec zasadnicze zmiany towarzyszące rozumieniu roli tych aktów w państwie.

Po odrzuceniu teorii internów administracyjnych, uzasadnieniem pozostawienia sfery wewnętrznej poddawanej stopniowej jurydyzacji była kategoria władztwa organizacyjnego<sup>409</sup>. Uznano ponadto, że zachowanie cezury sfery wewnętrznej przy równoczesnym uznaniu prymatu ustawy i regulacji funkcjonowania administracji przede wszystkim prawem ustrojowym nie stanowi zagrożenia dla pozycji prawnej obywatela wobec administracji<sup>410</sup>.

---

<sup>405</sup> H. Rot, *Przepisy prawa powszechnie obowiązujące (Z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*, PiP nr 8-9 z 1972 r. s. 76

<sup>406</sup> Najgłębsze opracowania z tego zakresu pochodzą z lat 90-tych XX w.: I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994. Nowym i ciekawym ujęciem jest cytowana pozycja P. Ruczkowskiego *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym* Kraków 2014.

<sup>407</sup> M. Wierzbowski, (red). *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 37-38.

<sup>408</sup> J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 52. Autor przywołuje jednak dwie podstawowe sfery funkcjonowania administracji publicznej – zewnętrzną, obejmującą podmioty usytuowane poza administracją publiczną, i wewnętrzną, obejmującą samą administrację publiczną i różnice między reżimami prawnymi regulującymi funkcjonowanie tych sfer.

<sup>409</sup> I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...*, s. 89

<sup>410</sup> Ibidem, s. 90.

Zmiany strukturalne wymagające intensyfikacji procesów koordynacyjnych nasiliły się po roku 1989, chociażby w kontekście instytucjonalizacji procesów informacyjnych w administracji<sup>411</sup>. Na postać i zasady administrowania wpływały także zmiany strukturalne w sferze wewnętrznej – postępująca instytucjonalizacja tej sfery sprawiła, że zmiany wprowadzane aktami wewnętrznymi mają wpływ na realizację zasad organizacji administracji (decentralizację, elastyczność struktur, dostosowanie struktury administracji do jej funkcji)<sup>412</sup>. To sfera wewnętrzna często reaguje na nieprawidłowości strukturalne, uzupełniając naruszone „reguły gry” mechanizmami nieformalnymi<sup>413</sup>, a także wprowadzając takowe mechanizmy w puste miejsca, które wymagają zastosowania nowych rozwiązań – co ma miejsce w kontekście integracji europejskiej. Podstawowym dylematem pozostaje, czy te nieformalne mechanizmy powinny być przetransponowane do prawa ustrojowego, czy też są zapelnieniem świadomie pozostawionych przez ustawodawcę luzów decyzyjnych lub dystansu organizacyjnego, czy powinny być uznane za realizację przysługującego administracji prawa elastycznego działania w obrębie własnej sfery wewnętrznej.<sup>414</sup>

I. Lipowicz zwraca także uwagę, że skoncentrowanie nauki prawa administracyjnego na sferze działań zewnętrznych i uznanie działań przebiegających wewnątrz aparatu administracyjnego za znajdujące się poza sferą istotnych zainteresowań nauki prawa spowodowało pomijanie w badaniach

---

<sup>411</sup> Powstawanie coraz większej liczby organów lub jednostek organizacyjnych zajmujących się gromadzeniem, przetwarzaniem i przekazywaniem informacji – szerzej na ten temat I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej*, s. 95; I. Lipowicz, *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984

<sup>412</sup> I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...* s. 96.

<sup>413</sup> Tamże, s. 97.

<sup>414</sup> Tamże.

problematyki tworzenia i stosowania prawa wewnętrznego, a także ewolucji struktur administracyjnych i modyfikacji procedur w administracji <sup>415</sup>. Zastosowanie konstrukcji sfery wewnętrznej może być pomocne przy analizie struktury i funkcjonowania administracji, a także pozwala opisać procesy decentralizacji, dekoncentracji, przemieszczania kompetencji, zmiany w relacjach między organami <sup>416</sup>. W realiach członkostwa Polski w Unii Europejskiej problematyka ujęcia prawnego i funkcjonalnego sfery wewnętrznej administracji zyskuje na aktualności i wnosi ważny aspekt do dyskusji na temat regulacji działań administracji w sferze zarządczej i koordynacyjnej.

Jak zauważa A. Wiktorowska, prawne formy działania administracji spełniają niezwykle ważną funkcję, bowiem służą bezpieczeństwu i pewności prawa – zarówno organ administracji, jak i obywatel mogą sięgnąć go gotowych, ustalonych form prawnych. Ich standaryzacja zapewnia racjonalne i efektywne działanie administracji, która realizując swoje zadania i cele może korzystać ze stałych wzorców zamiast za każdym razem poszukiwać nowych rozwiązań. Działalność administracji powinna być nie tylko legalna, ale też sprawna i skuteczna, jeśli chodzi o ramy czasowe, finansowe i jakościowe <sup>417</sup>. Jest to niewątpliwie słuszny pogląd, szczególnie w kontekście działań administracji w sferze zewnętrznej, gdzie pewność prawa i sformalizowanie stosunków między obywatelem a administracją ma pierwszorzędne znaczenie dla przyznania obywatelowi stosownej ochrony prawnej w tej nierównorzędnej relacji. Dla działań koordynujących politykę europejską te gwarancje nie są jednak istotne – najczęściej działania podejmowane w tych kwestiach nie rodzą bezpośrednich skutków prawnych (trudno tak sklasyfikować proces wpływania na powstawanie

---

<sup>415</sup> I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...* s. 128

<sup>416</sup> Tamże.

<sup>417</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer 2007, s. 359-360.

aktów prawnych i decydowanie w Unii Europejskiej), a już na pewno nie w sferze zewnętrznej administracji.

Jak wskazano wcześniej, problematyka koordynacji polityki europejskiej nie ma wpływu na sytuację prawną obywatela i należy do zagadnień wewnętrznych procesów decyzyjnych administracji publicznej. Oczywiście należy tutaj zauważyć, że adresatami działań koordynacyjnych są podmioty pozostające w różnych formach podległości i podporządkowania, organizacyjnych i funkcjonalnych, w ramach systemu administracji państwowej<sup>418</sup>. Możliwość koordynacji podmiotów niepodporządkowanych hierarchicznie (np. samorząd terytorialny) oparta jest co do zasady na instrumentach niewładczych; tego ograniczenia nie ma w przypadku silniejszych więzi organizacyjnych u podmiotów pozostających względem siebie w relacji podporządkowania.

W przypadku koordynacji polityki europejskiej w administracji rządowej źródła prawa wewnętrznie obowiązującego mogą mieć bardzo istotne znaczenie, gdyż regulacje dotyczące tworzenia stanowiska na poziomie ministerstwa mogą przekładać się nie tylko na jego formalną poprawność (dotrzymanie terminu, poprawne adresowanie instytucji i problemu), ale również na aspekty merytoryczne i efektywnościowe. Nieobecność lub zróżnicowany charakter konkretnych przepisów można oceniać jako zjawisko negatywne, prowadzące do różnorodnej praktyki w departamentach merytorycznych ministerstw, co z kolei utrudnia efektywne kreowanie spójnego stanowiska na wyższych szczeblach administracji. Ma jednak swoje pozytywne strony, przede wszystkim zapewniając elastyczność działania i pozwalając na szybkie reagowanie w sytuacjach, gdy jest to niezbędne. Konstrukcje prawne w administracji państwa członkowskiego powinny bowiem przede wszystkim odzwierciedlać sposób funkcjonowania Unii

---

<sup>418</sup> M. Stahl, *Akty współdziałania (koordynacji)* w: *System prawa administracyjnego, Tom 5, Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013 r., s. 360-361.

Europejskiej – o ile w implementacji prawa europejskiego przydają się sformalizowane procedury i konkretne regulacje prawnoadministracyjne, o tyle system wpływania na proces decyzyjny Unii wymaga daleko idącej elastyczności i nadmierny rygoryzm prawny mógłby administracji „krępować ręce”. Z punktu widzenia skuteczności działania krajowej administracji warto przypomnieć zasadę proporcjonalności środków prawnych, które mają być zastosowane w celu osiągnięcia najlepszych rezultatów. Prawo ma w rozważanych kontekstach znaczenie ściśle instrumentalne i wykonawcze, co jest podkreślone przez fakt, że administracyjne prawo ustrojowe bardzo łatwo jest zmienić, jeśli rząd wybierze inną funkcjonalność dla działania podległej mu administracji.

W dawnej koncepcji, W. Dawidowicz postulował on wyodrębnienie prawa regulującego strukturę i działania administracji, a nie dotyczącego praw i obowiązków obywateli. Według tej tezy, prawo administracyjne powinno skupić się na regulowaniu kwestii materialno i formalnoprawnych, a specyfika ustroju i funkcjonowania administracji miała funkcjonować jako odrębna od tych zagadnień<sup>419</sup>. Najważniejszą zaletą takiego rozwiązania miałyby być osobne traktowanie prawa konstytucyjno-ustrojowego (państwowego); poza najważniejszymi normami kompetencyjnymi w dużej mierze możliwego do kodyfikacji normami wewnątrznie obowiązującymi<sup>420</sup>. Analizując koordynację polityki europejskiej z tego punktu widzenia, zasadne staje się więc pytanie o formy prawne normowania procedur koordynowania polityki europejskiej w administracji, przede wszystkim o zasadność używania instrumentów ustawowych, skoro dla uregulowania danej problematyki istnieją prawne formy w rodzaju

---

<sup>419</sup> W. Dawidowicz *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108-112.

<sup>420</sup> Oczywiście, podstawa prawna funkcjonowania organów, ich kompetencje i prawne możliwości działania muszą mieć swoją bazę w aktach powszechnie obowiązujących. Mowa tutaj o regulowaniu sfery wewnętrznej administracji, czyli kwestii nieodnoszących się do relacji między administracją a obywatelem, a np. struktury wewnętrznej, wewnętrznego podejmowania decyzji, procedur uzgodnieniowych, przepływu informacji etc.



zarządzeń Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów<sup>421</sup>. Oczywiście nie oznacza to uznania koncepcji W. Dawidowicza wyizolowanego prawa ustrojowego jako odrębnej gałęzi obok prawa administracyjnego za aktualną, ponieważ nie byłoby to celowe i mogłoby dodatkowo komplikować czytelność systematyki gałęzi prawa, które już obecnie wykazuje problemy w związku z nachodzeniem na siebie prawa konstytucyjnego i administracyjnego ustrojowego.

Jest jednak kilka argumentów przemawiających na rzecz regulacji wewnętrznej tych kwestii. Przede wszystkim: używanie aktów wewnętrznie obowiązujących zapewnia większą elastyczność dla podejmowanych działań i zmian regulacji. Uniezależnia także działania wewnętrzne administracji od parlamentu, co często może przyspieszyć i usprawnić działania bez konieczności przechodzenia trybu legislacyjnego. Dla klarowności podstaw prawnych działania administracji warto także konsekwentnie rozdzielać normowanie sfery wewnętrznej od kwestii dotyczących relacji z podmiotami zewnętrznymi administracji, podczas gdy obecnie w tych regulacjach widać brak spójności<sup>422</sup>. Dodatkową zaletą regulacji wewnętrznej jest to, że odpowiedzialność za działania administracji ponosi sama administracja – od kreowania podstaw prawnych wewnętrznych procesów decyzyjnych, po ich realizację. W tej sytuacji Prezes Rady Ministrów ma zwiększoną moc sprawczą, ale też łatwiej pociągnąć go do odpowiedzialności, gdy procedury są nieskuteczne lub źle wykorzystywane.

Oczywiście regulacja wewnętrzna procesów koordynacji polityki europejskiej nie jest pozbawiona wad. Po pierwsze, ogranicza kontrolę zewnętrzną procesów stanowienia tych aktów prawnych, a także wpływ innych zainteresowanych czynników (np. opozycji, która podczas prac parlamentarnych ma większą możliwość wypowiedzania się w tych kwestiach). Po drugie, wpływa

---

<sup>421</sup> Jak ma to miejsce w przypadku regulowania pozycji prawnej Komitetu do Spraw Europejskich – por. r. III i IV.

<sup>422</sup> Przede wszystkim ustawowa regulacja Komitetu do Spraw Europejskich.

na większą elastyczność, która jest tutaj przede wszystkim traktowania jako zaleta, ale czasem może prowadzić do niepewności, a nawet chaosu. Z pewnością także transparentność procesów wewnątrzadministracyjnych jest znacznie mniejsza niż kwestii regulowanych aktami powszechnie obowiązującymi. Warto także zwrócić uwagę na zasadniczą podstawę prawną: regulacja ustawowa ram prawnych działania administracji w tym zakresie nie wyklucza doprecyzowywania kwestii szczegółowych w prawie wewnętrznym.

W obecnej polskiej regulacji przyjęto model kształtowania podstaw prawnych koordynacji polityki europejskiej przez przepisy powszechnie obowiązujące – ustawę o Komitecie do Spraw Europejskich, która jednak – jak wcześniej wspomniano – bardzo wycinkowo reguluje tę problematykę. Wybór tej podstawy prawnej, tak jak wykazałam w rozdziale III, mógł być efektem początkowo ambitniejszego założenia, aby w ustawie przedstawić całościowo system koordynacji polityki europejskiej, jednak po zmianie kształtu ustawy jej zakres przypominał bardziej wcześniejsze Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów<sup>423</sup>. Kolejną motywacją wyboru ścieżki ustawowej mogło być założenie, że parlament ma także głos decyzyjny w sprawie kształtowania systemu koordynacji polityki europejskiej, zaś rząd postanowił przekazać parlamentowi kwestię wpływu na kształt regulacji ustawowej. Innym wytłumaczeniem może być także tendencja do nadużywania ustawowej regulacji, którą można uznać za wynik spuścizny po PRL<sup>424</sup> oraz skutek nieumiejętności oddzielania *res internae* od prawa administracyjnego ogólnego, a być może także zaliczenie materii wewnętrznych rządowych procesów decyzyjnych do powszechnie obowiązującej oraz interesującej podmioty trzecie – parlament, samorząd, trzeci sektor. Wybór regulacji ustawowej może również

---

<sup>423</sup> M.P. Nr 14, poz 223, z późn. zm.

<sup>424</sup> Na zasadzie wahań: ponieważ wtedy nadużywano regulacji wewnętrznych, teraz podchodzi się do nich z dużą ostrożnością.

odnosić się do rangi spraw europejskich oraz uznania, że nie są to zwykłe kwestie wewnątrzadministracyjne, ale mają znaczenie strategiczne, więc i ranga przepisów prawnych je w ten sposób „dowartościowuje”. Może stanowić to także sygnał dla samej administracji w tym znaczeniu, że powinna zmienić sposób funkcjonowania – z modelu hierarchicznego przestawić się na model koordynacyjny, o nachyleniu horyzontalnym, czemu może sprzyjać przyjęcie ustawy jako podstawy prawnej.

Oczywiście powyższe uwagi dotyczą kwestii koordynowania polityki europejskiej wewnątrz administracji rządowej, gdyż regulowanie innych aspektów tej problematyki – czyli np. relacji Rady Ministrów z Sejmem i Senatem czy samorządem terytorialnym – w sposób oczywisty wymaga instrumentów powszechnie obowiązujących. Przy wyborze regulacji wewnątrzadministracyjnych muszą być spełnione określone warunki, czyli brak wpływu na sytuację prawną obywatela – ochrona przed ingerencją władzy publicznej oraz praw obywateli w relacji do organów władzy publicznej, a także uzasadnienie w postaci zwiększonej skuteczności działań administracji oraz pozostawanie w sferze wewnętrznej domeny ustrojowej.

Jak trafnie zauważa J. Jeżewski, należy kierować się wskazaniem, jakie elementy ustroju powinny być prawnie ustabilizowane, zaś ich zmiana mogłaby nastąpić tylko przez zmianę ustawy, a jakie elementy natomiast mogłyby być kształtowane w granicach określonych ustawą przez samą administrację<sup>425</sup>. Trudno bowiem odnosić się z uznaniem do zasady, iż przedmiotem ustawy powinna być organizacja państwa w całości<sup>426</sup>.

Konieczność regulowania procedur decyzyjnych w sprawach związanych z członkostwem w UE wydaje się jednak bezdyskusyjna. Nie można pozostawić

---

<sup>425</sup> J. Jeżewski *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasad prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, s. 39

<sup>426</sup> Tamże, s. 33.

sfery tworzenia, kierowania i koordynowania polityką europejską jako *terra nullius* (ziemia niczyja), ponieważ wiąże się to ze zbyt dużym ryzykiem. Regulacje prawne niewątpliwie być powinny, choćby po to, aby było jasne, kto, kiedy i za co ponosi odpowiedzialność i aby można było precyzyjnie rozstrzygać pozytywne lub negatywne konflikty kompetencyjne czy też spory o właściwość.

W kwestii odpowiedniego doboru podstaw prawnych do tej problematyki istotne jest pytanie, czy decydem w sprawach koordynacji polityki europejskiej jest minister właściwy ds. europejskich, czy Prezes Rady Ministrów. Jeśli przyjmiemy, że odpowiedzialność za całokształt koordynacji spoczywa na ministrze, to koniecznie musi on otrzymać ustawowe środki koordynacyjne typu władczego. Wszyscy członkowie Rady Ministrów mają względem siebie pozycję równorzędną i na mocy samej Konstytucji i ustawy o Radzie Ministrów nie ma możliwości wydawania innym ministrom wiążących poleceń<sup>427</sup>. Jeśli zaś podmiotem odpowiedzialnym za koordynację spraw europejskich ma być Prezes Rady Ministrów, to posiada wszystkie te instrumenty prawne *ex lege*, zarówno na podstawie Konstytucji, jak i ustawy o radzie ministrów. Oczywiście uprawnienia premiera są w zasadzie nieograniczone („kieruje”<sup>428</sup>) pod warunkiem, że dotyczą administracji rządowej, która mu podlega. Jeśli zaś w skład mechanizmów koordynacji wchodzi podmioty spoza administracji rządowej, także premier winien mieć instrumenty koordynacyjne przypisane na mocy ustawy.

Celem ustawy powinno więc być wykreowanie koordynatora – organu odpowiedzialnego za całokształt procesów koordynacyjnych i ostatecznie rozliczanego za ich efekt - z instrumentami prawnymi do skutecznej koordynacji,

---

<sup>427</sup> W takiej sytuacji ewentualnym wartym rozważenia scenariuszem mogłoby być przyznanie ministrowi uprawnień nadzorczych czy koordynacyjnych na mocy upoważnienia samego premiera – czyli działanie ministra na mocy uprawnień własnych premiera i na jego odpowiedzialność. Wątpliwe jest jednak, czy tak silnie umocowany minister znajdzie się nadal w pozycji ustrojowej ministra czy też jego nadrzędna pozycja nad pozostałymi członkami Rady Ministrów będzie stała w sprzeczności z zasadą *inter pares*.

<sup>428</sup> Art. 148 Konstytucji RP.

być może także sankcjami niezbędnymi, aby koordynacja była efektywna. Wspomniane sankcje nie muszą mieć charakteru instrumentów twardych, ponieważ pojęcie koordynacji co do zasady wiąże się z miękkim oddziaływaniem na koordynowane podmioty i, w imię zasady proporcjonalności, nie należy stosować twardych środków prawnych w sytuacji, gdy osiągnięcie celu jest możliwe przy zastosowaniu środków łagodniejszych.

Obecnie, szczególnie w praktyce, zdaje się przeważać stanowisko pierwsze. Jak wspomniano w poprzednich rozdziałach, dla mechanizmów koordynujących kształtowanie stanowiska RP w UE utworzono podstawę prawną o charakterze ustawowym, pomimo tego że kwestie te nie dotyczą pozycji prawnej obywatela, a odpowiadają specyfice generalnych aktów wewnętrznych, ponadto jedynie wycinkowo regulują kwestie systemu koordynacji polityki europejskiej. Umieszczenie “centrum koordynacyjnego” w Komitecie do Spraw Europejskich i w rękach ministra właściwego ds. członkostwa w UE powoduje brak możliwości wykorzystania aktów kierownictwa organizacyjnego, a bez podstawy ustawowej umożliwia jedynie oddziaływanie za pomocą instrumentów miękkich.

#### 4. PODSUMOWANIE

---

Uczestnictwo w procesach decyzyjnych UE stało się bardzo ważnym obszarem działania administracji publicznej, ale procesowi temu nie towarzyszyła fundamentalna refleksja na temat prawnego wymiaru tych procesów i aspektów nowoczesnego zarządzania publicznego koordynacji między ministerstwami – uczestnikami tego procesu. Jak wskazałam w poprzednich rozdziałach, w efekcie początkowych ambicji do kompleksowej regulacji problematyki koordynowania polityki europejskiej, ostatecznie przyjęto założenie, że ramy tego procesu winny

być uregulowane aktami rangi ustawowej<sup>429</sup>. Strona przedmiotowa ustawy została jednak finalnie zawężona do kwestii organizacji procesu decyzyjnego w administracji rządowej, co z punktu widzenia techniki prawodawczej winno być regulowane aktami wewnętrznymi (głównie uchwały Rady Ministrów). W efekcie, choć większość podejmowanych w owym obszarze działań dotyczy sfery wewnętrznej administracji, nie posługuje się dostosowanymi do tej specyfiki instrumentami prawnymi<sup>430</sup>. Prześledzenie ścieżki zmian projektu ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich wskazuje raczej na incydentalny sposób regulowania tej tematyki niż programowanie systemowe, które skutkowałoby konkretnym umiejscowieniem oprządkowania prawnego.

Problematyka wewnętrznej regulacji rządowego decydowania w sprawach polityki europejskiej pozostaje więc sprawą otwartą. Niewątpliwą zaletą takiej metody regulacji jest przede wszystkim zapewnienie elastyczności rozwiązań prawnych, możliwość szybszej i łatwiejszej ich zmiany w reakcji na ewentualne kryzysy i uzależnienie kształtu od faktycznej efektywności. To rozwiązanie wzmacnia także pozycję premiera, który stojąc na czele całej administracji publicznej jest w stanie odpowiednio modyfikować przyjmowane procedury i oceniać na bieżąco ich skuteczność. Specyfika funkcjonowania UE sprawia, że zalety tego typu rozwiązań wydają się przeważać nad ich ewentualnymi wadami. W procesie decyzyjnym UE bardzo istotna jest szybkość i elastyczność, a ewentualne opóźnienia czy problemy wynikające ze sztywnej i hierarchicznej administracji mogą mieć skutek w postaci zablokowania procesu wewnątrz administracji, czyli brak uzyskania wpływu na proces decyzyjny w Unii Europejskiej.

---

<sup>429</sup> Ustawa o Komitecie Integracji Europejskiej, Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich (przywołane wcześniej).

<sup>430</sup> Do sfery zewnętrznej można zaliczyć przede wszystkim kontakty rządu z parlamentem, uregulowane Ustawą o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a także m.in. regulacje dotyczące kontaktów z samorządem terytorialnym i grupami społecznymi.

Sięganie po akty wewnętrznie obowiązujące ma jednak niewątpliwie także wady. Akty wydawane przez samą administrację znacznie łatwiej zmienić, co może skutkować w większej niepewności prawnej i zmienności przyjmowanych rozwiązań. Przyjętą praktyką jest ustawowe umocowanie nowych instytucji wraz z przyznanymi ich kompetencjami, chociaż organy wewnętrzne jak komitety Rady Ministrów (czyli też Komitet do Spraw Europejskich) nie muszą mieć takiej podstawy prawnej. Przyjmując ustawę jako preferowaną metodę regulacji, z dużą ostrożnością powinno się od niej odstępować na rzecz powrotu do przepisów wewnątrzadministracyjnych. To swoiste „podniesienie standardu legislacyjnego” musiałoby znaleźć poważne przyczyny jako uzasadnienie do ewentualnego odstępstwa. Jak słusznie zauważa J. Jeżewski, organy tworzone ustawą, tylko przez nią mogą być modyfikowane lub zniesione. Przedmiotem ustawy jest zaś nie tylko struktura organu, ale także jego kompetencja<sup>431</sup>. Korzystanie z aktów wewnętrznie obowiązujących może ponadto oznaczać mniejszą czytelność struktur i procedur decyzyjnych na zewnątrz – w tym przypadku głównie w innych państwach UE. W przypadku braku ustawowej regulacji organów i procedur decyzyjnych, można narazić się na brak „wentylu bezpieczeństwa” w momencie, gdy na stanowisku premiera znajdować się będzie osoba chaotyczna, niepewna lub zbyt dominująca i starająca się zarządzać tą tematyką w sposób dyktatorski. Taka sytuacja grozi także osłabieniem kolegialności w decydowaniu o sprawach europejskich, co niewątpliwie stanowi ich cechę specyficzną.

Dość swobodny zakres regulacji wewnętrznej tej problematyki nie przełożył się na bardzo zróżnicowane działania prawne poszczególnych ministerstw uczestniczących w procesach koordynowania polityki europejskiej. Nawet w regulaminach wewnętrznych często obecne są podobne rozwiązania dotyczące obiegu dokumentów, stanowiska koordynatora, a regulaminy i zarządzenia w

---

<sup>431</sup> J. Jeżewski *Dekoncentracja terytorialna administracji*, op.cit., s. 34

sprawie trybu postępowania z dokumentami przedkładanymi przez instytucje Unii Europejskiej są do siebie podobne. Nie należy tego oceniać negatywnie, jako że może to ułatwiać współpracę międzyministerialną, co jest bardzo ważnym elementem polityki europejskiej, a sam system jest bardziej czytelny. Polska administracja rządowa w większości przypadków adekwatnie dobiera instrumenty prawne do realizowanych przez nią celów w zakresie polityki europejskiej, a obecna w niektórych sytuacjach nadmierna sztywność procedur czy tendencja do „doregulowywania” wielu szczegółów nie wydaje się osiągać wyjątkowo uciążliwych rozmiarów.



## ROZDZIAŁ VI

### WARIANTY KOORDYNOWANIA POLITYKI EUROPEJSKIEJ

---

#### 1. UWAGI OGÓLNE

---

Jak wskazano w poprzednich rozdziałach, fundamentem strategii budowania pozycji Polski w Unii Europejskiej jest dobór odpowiedniego instrumentarium instytucjonalnego i prawnego, które zapewni efektywną realizację priorytetów państwa w polityce europejskiej. Skuteczna koordynacja procesów decyzyjnych na różnych poziomach i pomiędzy wieloma uczestnikami oznacza skuteczniejszą politykę europejską, co bezpośrednio przekłada się na wzmocnienie pozycji Polski w UE.

W rozdziale III i IV scharakteryzowałam podstawy prawne i aspekty instytucjonalne procesów koordynowania polityki europejskiej w polskiej administracji rządowej, co pozwoliło na ukazanie ich funkcjonalności i pewnych ograniczeń. Wskazywałam m.in. na brak całościowej i spójnej regulacji ustawowej systemu koordynacji polityki europejskiej (ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich reguluje te kwestie fragmentarycznie), słabe możliwości wpływania na rządowe procesy decyzyjne przez podmioty spoza administracji (parlament, samorząd), czy brak wyposażenia MSZ (koordynatora polityki europejskiej) w prawne instrumenty rozstrzygające konflikty. Do tego należy dodać brak ukierunkowania tych procesów na kwestie strategiczne i długoterminową konceptualizację wizji członkostwa RP w Unii Europejskiej (polityce europejskiej

brakuje dedykowanych ośrodków analitycznych i myśli strategicznej, które wspierają politykę zagraniczną w postaci departamentów MSZ), obecnie skupiając się raczej na reaktywnych aspektach członkostwa i obsłudze bieżących spraw.

Poniższe rozważania mają więc na celu przedstawienie wariantów koordynowania polityki europejskiej, które wydają się być możliwe do wprowadzenia w polskiej administracji rządowej i rozważenie, jakie są ich mocne i słabe strony, a także który z tych scenariuszy miałby największe szanse na wprowadzenie i skuteczne funkcjonowanie. Ważne jest także wrócenie uwagi, aby polska administracja wybierała instrumenty, które są najlepiej dopasowane do jej potrzeb i pożądaných w zakresie koordynacji polityki europejskiej efektów.

Na bazie dotychczasowych doświadczeń wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, jak również z okresu przedakcesyjnego można wnioskować, jakie są najbardziej pożądane cechy, które powinien posiadać system koordynacji spraw europejskich. Takie cechy powinny uwzględniać praktykę płynącą z funkcjonowania rozwiązań przyjętych w administracji publicznej i powinny także odzwierciedlać jej specyfikę. Dotyczy to także relacji między władzą ustawodawczą oraz wykonawczą, a także współpracy z samorządem terytorialnym i podmiotami społecznymi. Polska administracja cechuje się wysokim poziomem sformalizowania mechanizmów decyzyjnych. Rozstrzygnięcia zapadają – w głównej mierze – na posiedzeniach organów kolegialnych lub w formie pisemnej, na szczeblu co najmniej sekretarzy stanu. Odformalizowanie tego systemu (rozumian rozumiane m.in. jako np. elektroniczny obieg dokumentów, obniżenie szczebla decyzyjnego), mimo zauważalnych postępów, wciąż jednak jest bardziej wyzwaniem, aniżeli odzwierciedleniem rzeczywistego stanu rzeczy<sup>432</sup>.

---

<sup>432</sup> K. Tomaszewski, *Reforma systemu koordynacji polityk unijnych w Polsce*, w R. Mieñkowska-Norkiene (red.), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, op.cit., s. 250.

Do najważniejszych problemów funkcjonowania administracji państw członkowskich UE, o których była mowa w niniejszej rozprawie, można zaliczyć: brak lub niesprawność konsultacji międzyinstytucjonalnych, niespójny mechanizm uzgadniania stanowisk między poszczególnymi jednostkami administracji, dezorganizację pracy urzędników, słabą współpracę administracji z innymi podmiotami – np. posłami do Parlamentu Europejskiego, brak spójnego stanowiska wobec UE, słabą skuteczność w reprezentowaniu krajowych interesów. Parlamente narodowe często podnoszą kwestię lekceważenia ich stanowiska w sprawach UE, pomimo formalnego obowiązku konsultacyjnego. Z punktu widzenia reprezentacji interesów państwa w instytucjach UE, problematyczne bywa zdarzające się zbyt późne przyjmowanie instrukcji przez rząd, co powoduje trudności w efektywnym prezentowaniu spójnego stanowiska. Do poprawy pozostają z pewnością kwestie kultury politycznej i organizacyjnej, kultury dzielenia się wiedzą, ograniczanie silosowości współczesnej administracji, wprowadzanie tradycji dzielenia się informacjami i dostrzegania korzyści ze współpracy, a nie trzymanie informacji dla siebie. Wciąż zbyt mały jest w polskiej administracji nacisk na sprawne komunikowanie w mechanizmach horyzontalnych i większe upodmiotowienie decydentów na stanowiskach urzędniczych, którzy mają największy realny wpływ na kształt europejskich regulacji. Niewątpliwie do skutecznego wykonywania tych nowych dla administracji zadań potrzebne są nie tylko zmiany strukturalne, ale przede wszystkim przestawienie sposobu myślenia na prospektywny a nie reaktywny, a także inwestowanie w profesjonalne kadry administracji publicznej, które oprócz wiedzy merytorycznej będą posiadały również umiejętności właściwe dla dyplomacji.

Ze względu na powyższe kwestie, istotne wydaje się poszukiwanie wytycznych w zakresie reformowania procesów koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Można sformułować je następująco:

- oparcie systemu koordynacji polityki europejskiej na decyzjach ciał kolegialnych, złożonych z przedstawicieli wszystkich członków Rady Ministrów, a także zapewnienie rozstrzygającej roli premiera w procesie koordynacji;
- objęcie procesem koordynacji nie tylko sprawnego obiegu informacji i mechanizmu uzgadniania stanowisk poszczególnych członków Rady Ministrów, ale również merytoryczną ocenę propozycji przedstawianych przez podmioty odpowiedzialne za kierowanie poszczególnymi działami administracji;
- wykreowanie ośrodka eksperckiego, który stanowiłby swoisty punkt odniesienia procesu koordynacji, ukierunkowanego na monitorowanie ogólnych wymogów wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także na aspekty techniczne podejmowanych działań;
- połączenie w jednym ośrodku wszystkich mechanizmów koordynacji, zarówno formalnej (obieg dokumentów, uzgadnianie stanowisk), jak merytorycznej, i to we wszystkich istotnych dziedzinach: gospodarczej, politycznej i prawnej;
- powiązanie funkcji koordynacyjnej z prowadzeniem polityki europejskiej *sensu stricto* (czyli jej kształtowaniem), uwzględniając rolę wszystkich zainteresowanych podmiotów: premiera, właściwych ministrów odpowiedzialnych za kwestie poszczególnych ministerstwa oraz Ministra Spraw Zagranicznych, który ponosi generalną odpowiedzialność za politykę zewnętrzną państwa<sup>433</sup>.

Zastosowanie tych wytycznych do budowania nowego modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce mogłoby wpłynąć na podniesienie efektywności

---

<sup>433</sup> K. Tomaszewski, *Reforma systemu...*, op.cit., s. 250-252.

mechanizmów politycznych, a w konsekwencji również zwiększyć znaczenie Polski w instytucjach Unii Europejskiej.

Ograniczenia i słabości bieżącego systemu zarządzania polityką europejską przedstawia poniższa tabela.

#### GŁÓWNE SŁABOŚCI BIEŻĄCEGO SYSTEMU

	OPIS
	Słabość przywództwa politycznego w sferze polityki europejskiej
	Słabość państwowej myśli strategicznej i brak zinstytucjonalizowanego zaplecza analitycznego i konceptualnego dla prowadzenia polityki europejskiej
	Niska zdolność do wytyczania i kwantyfikacji celów polityki europejskiej oraz brak determinacji w ich realizacji
	System bodźców instytucjonalnych premiujących zorientowanie na działanie a nie na ich efekty
	Konwertowanie problemów strategicznych na problemy techniczne
	Brak rozstrzygnięcia co do modelu administracji publicznej - brak klarowności podziału funkcji strategicznych, wdrożeniowych i refleksyjnych (uczenia się, gromadzenia doświadczeń)
	Słabości mechanizmów programowania i koordynacji polityki europejskiej - brak w systemie zarządzania państwem jednostki odpowiadającej za jej całościowe prowadzenie, wyposażonej w stosowne zasoby i kompetencje
	Niewystarczające zaangażowanie podmiotów spoza administracji rządowej, wynikające z niewielkich możliwości wpływu na proces decyzyjny

RYCINA 1. GŁÓWNE SŁABOŚCI BIEŻĄCEGO SYSTEMU (OPRACOWANIE WŁASNE).

Biorąc pod uwagę ustalenia poczynione we wcześniejszych rozdziałach niniejszej rozprawy, poddaję pod rozważenie kilka koncepcji możliwego w Polsce systemu koordynowania polityki europejskiej. W kreśleniu tych scenariuszy brałam pod uwagę polskie uwarunkowania ustrojowe, instytucjonalne jak i funkcjonalne. Wybór sposobu zarządzania polityką europejską jest co do zasady pozostawiony władzy politycznej<sup>434</sup> i wybranej przez nią metody, najbardziej adekwatnej do zakładanych celów. Każdy z tych wariantów posiada jednak pewne cechy pozytywne i negatywne, które warto przeanalizować przed wprowadzaniem ewentualnych zmian.

Poniżej przedstawiam sześć możliwych scenariuszy koordynowania polityki europejskiej (każdy scenariusz ma dwa warianty), ze wskazaniem ośrodka odpowiedzialnego za ten proces.

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (scenariusz „Kancelarii”):
  - a) oparcie na istniejących departamentach,
  - b) utworzenie dodatkowych struktur wewnętrznych – Centrum Polityki Europejskiej,
2. Urząd ds. polityki europejskiej
  - a) Rządowy Ośrodek Polityki Europejskiej (scenariusz „Ośrodka”)
  - b) Ministerstwo Spraw Europejskich
3. MSZ jako koordynator polityki europejskiej:
  - a) wariant konsolidacji zarządczej,
  - b) wariant koncentracji strategicznej.

---

<sup>434</sup> Zarówno kwestie relacji między administracją rządową a sferą zewnętrzną, które reguluje co do zasady parlament, jak i sposoby wewnętrznej koordynacji polityki europejskiej w administracji, w których przypadku głos decydujący należy do Rady Ministrów.

---

## SCENARIUSZ 1: KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

---

W scenariuszu „Kancelarii” kluczową rolę w procesie programowania i implementacji polityki europejskiej odgrywa Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. W obecnie istniejącej strukturze KPRM przypisane zostają kluczowe działania związane z wypełnieniem funkcji strategicznych w systemie zarządzania polityką europejską (w tym mechanizmy koordynacyjne). Obecnym departamentom analitycznym KPRM zleca się także prowadzenie całościowych ewaluacji, meta-analizy, gromadzenie doświadczeń i wyciąganie wniosków w kwestiach związanych z polityką europejską.

W scenariuszu „Kancelarii”, pozycja MSZ w systemie zarządzania polityką europejską zasadniczo odpowiada tej pełnionej przez inne ministerstwa, a co za tym idzie jest ono pozbawione kompetencji i instrumentów umożliwiających istotne wpływanie na kształt tej polityki. W tym podejściu MSZ koncentruje się na polityce zagranicznej ujmowanej w sposób tradycyjny. Praktyczną konsekwencją realizacji tego scenariusza byłoby redefiniowanie pozycji MSZ w systemie zarządzania polityką europejską względem pozycji, którą obecnie zajmuje. W istocie ministerstwo to koncentrowałoby się na prowadzeniu polityki zagranicznej oraz zarządzaniu operacyjnym i pełnieniu funkcji wykonawczych w zakresie tego działu administracji. Nie wykluczałoby to jednak wsparcia KPRM w zakresie polityki europejskiej: po części MSZ wspierałoby rolę refleksyjną pełnioną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (przede wszystkim poprzez dostarczanie wiedzy o wartościowych rozwiązaniach umożliwiających płynne koordynowanie i programowanie polityki europejskiej). Uprawnienia związane z zarządzaniem strategicznym byłyby wyłączną kompetencją Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W ramach tego scenariusza można wyróżnić dwa warianty. W wariacie A opisane powyżej funkcje prowadzone są przez istniejące departamenty analityczne KPRM. W wariacie B nazwanym tutaj „Centrum Polityki Europejskiej (Centrum)” założono, że ośrodkiem programowania i koordynacji polityki europejskiej jest komórka organizacyjna (jednostka sztabowa) ulokowana w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Centrum takie stanowiłoby zaplecze metodologiczne, analityczne i koncektualne działań podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów i rząd. Odwołując się do funkcji, które wiążą się z procesem koordynacji polityki europejskiej, należałoby wskazać na dwie podstawowe funkcje, które Centrum mogłoby pełnić, tj.: programowania (planowania priorytetów i długofalowej strategii) oraz koordynowania polityki. Centrum to najczęściej korzystałoby z mechanizmów zarządczych związanych z koordynacją, weryfikacją i refleksją.

Centrum powinno posiadać wysoki poziom autonomii funkcjonalnej i organizacyjnej, a jego organizacyjne ukonstytuowanie mogłoby nastąpić poprzez zintegrowanie części istniejących w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów struktur organizacyjnych (np. na bazie doświadczeń funkcjonowania Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów<sup>435</sup> i Departamentu Analiz Strategicznych). Na jego czele powinna stanąć osoba w randze sekretarza stanu bezpośrednio podległa Prezesowi Rady Ministrów.

W przypadku tej opcji pozycja MSZ w systemie koordynowania polityki europejskiej zasadniczo odpowiada tej pełnionej w wariacie „Kancelarii”, z tym,

---

<sup>435</sup> Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów był ciałem opiniotwórczo-doradczym Premiera RP. Powstał 6 marca 2008 r. na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Zespół dokonywał analiz i oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju oraz brał udział w opracowywaniu planów strategicznych rządu, a także propozycji dotyczących celów strategii gospodarczego i społecznego rozwoju kraju. Wśród najważniejszych dokumentów zespołu są: „Raport o Kapitale Intelktualnym Polski”, „Powrotnik. Nawigacja dla powracających”, „Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” oraz „Młodzi 2011”.



że jednostka w KPRM zostaje zasilona kadrami wybranych departamentów merytorycznych MSZ, które obecnie zajmują się polityką europejską i programowaniem strategicznym<sup>436</sup>.

Scenariusz „Kancelarii” jest zbliżony do obowiązujących regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu wiążą się z jego odpowiedzialnością za całokształt polityki państwa, w tym także za sferę polityki europejskiej. Scenariusz jest umocowany w przepisach Konstytucji (m.in. art. 146) oraz ustawie o Radzie Ministrów, na mocy których premier dysponuje instrumentami do prowadzenia polityki przy pomocy swojego aparatu pomocniczego – Kancelarii. Tym niemniej, jego wprowadzenie wiązałoby się z ograniczeniem kompetencji ministra spraw zagranicznych i ds. członkostwa RP w UE, poprzez odebranie mu kierownictwa (całości lub części strategicznej, z wyłączeniem spraw związanych z implementacją prawa europejskiego) działem „członkostwo RP w UE”, a także koniecznych zmianach w ustawie o działach administracji rządowej.

Przechodząc do szczegółowych uwarunkowań prawnych rozważanego scenariusza należy zwrócić uwagę na poniższe kwestie.

Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów już obecnie umożliwia mu rzeczywiste przywództwo w sferze polityki europejskiej. Premier ma najwięcej instrumentów prawnych (zarówno twardych – jako kierownik administracji, jak i miękkich – jako organ koordynujący i kontrolujący pracę członków Rady Ministrów), do kreowania polityki europejskiej (art. 148 Konstytucji RP, art. 5 i 12 ustawy o Radzie Ministrów).

---

<sup>436</sup> Głównie Departament Polityki Europejskiej, Departament Komitetu do Spraw Europejskich, częściowo Departament Prawa Unii Europejskiej i Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej, a także częściowo Departament Strategii Polityki Zagranicznej.

Zaproponowany scenariusz jest zgodny z przepisami regulującymi status KPRM jako urzędu obsługującego Radę Ministrów i premiera (art. 26 ustawy o Radzie Ministrów) oraz mieści się w jej zadaniach (art. 29 ustawy o RM). Kancelaria ma umocowanie prawne oraz instrumenty do wykonywania funkcji koordynacyjnych w zakresie programowania polityki europejskiej i programowania strategicznego, z których korzystał m.in. wspomniany już Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Statut KPRM regulujący obecną strukturę wewnętrzną (m.in. istnienie Departamentu Analiz Strategicznych) pozwala na powierzenie tych zadań już powołanym komórkom Kancelarii.

Problematiczna staje się w rozważanym scenariuszu pozycja ministra właściwego ds. polityki zagranicznej i członkostwa RP w UE, który według obecnie obowiązujących przepisów m.in. odpowiada za całokształt spraw związanych z „członkostwem RP w UE” (art. 13 ustawy o działach administracji rządowej). Konsekwencją realizacji tego scenariusza byłaby konieczność redefiniowania pozycji MSZ w systemie zarządzania polityką europejską. Przejęcie kompetencji związanych z funkcją strategiczną przez KPRM oznaczałoby konieczność zmiany ustawy o działach administracji rządowej tak, aby w dziale „członkostwo RP w UE” przyporządkowanemu MSZ pozostawić tylko kwestie związane z implementacją prawa europejskiego<sup>437</sup>.

W projektowanym scenariuszu należałoby analogiczne zmiany (rozdzielające funkcje strategiczne, koordynacyjne i implementacyjne) wprowadzić w ustawie dotychczas regulującej pozycję prawną KSE (zmienić/znieść ustawę). Co do zasady jednak, realizacja przez premiera i

---

<sup>437</sup> Kwestią dyskusyjną jest to, czy odpowiedzialność za implementację prawa UE powierzyć MSZ, czy też dział „członkostwo RP w UE” przenieść w całości (zarówno kwestie strategiczne, koordynacyjne jak i implementacyjne) do KPRM. Jak wskażę w późniejszych rozważaniach, ten pierwszy wariant jest bardziej problematyczny.

Kancelarię funkcji strategicznej może mieć miejsce na mocy obowiązujących przepisów.

Przy przyjęciu scenariusza kluczowej roli Kancelarii, ale w formule Centrum Polityki Europejskiej (wariant B) powyższe uwagi zachowują aktualność. Należy jednak wziąć ponadto pod uwagę konieczność określenia statusu prawnego tej jednostki. W świetle przepisów ustawy o Radzie Ministrów można wskazać dwa główne kierunki rozwiązań. Po pierwsze, możliwe byłoby nadanie tej jednostce statusu jednostki pomocniczej Rady Ministrów, o jakiej mowa w art. 12 ustawy o Radzie Ministrów. Wyróżnia się wśród nich:

- 1) komitety Rady Ministrów;
- 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy;
- 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Powołanie takich organów nie wymaga zmian ustawowych, ale przekłada się to też na ich ograniczone kompetencje, wyłącznie koordynacyjne, opiniodawcze czy doradcze.

Po drugie, możliwe byłoby nadanie Centrum Polityki Europejskiej statusu szczególnego typu organu pomocniczego o szczegółowo opisanej w ustawie o Radzie Ministrów strukturze i zakresie zadań oraz kompetencji. Taki status posiada Rządowe Centrum Legislacji, którego organizację, zadania i kompetencje reguluje ustawa o Radzie Ministrów w art. 14a-14i). Wariant B – co należy podkreślić – niesie za sobą daleko idące zmiany prawne, w tym zmianę ustawy o Radzie Ministrów.

Realizacja tego scenariusza będzie warunkowana, co najmniej, czworakiego rodzaju przesłankami: politycznymi, prawno-ustrojowymi, kompetencyjnymi oraz kontekstowymi.

Przesłanką polityczną będzie przede wszystkim zrozumienie przez Prezesa Rady Ministrów fundamentalnego znaczenia polityki europejskiej dla jakości zarządzania sprawami publicznymi i budowania konkurencyjnej pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Wprowadzeniu tego rozwiązania sprzyjać będzie dążenie Prezesa Rady Ministrów do wzmocnienia swojej zdolności do strategicznego zarządzania polityką europejską. Warunkowane to będzie również jego gotowością i determinacją do podejmowania działań długookresowych i strategicznych wytyczających kierunki polityki europejskiej państwa. Innymi słowy, zastąpienie stylu uprawiania bieżącej, partyjnej i doraźnej polityki strategicznym podejściem do zarządzania polityką europejską. Ważną determinantą wpływającą na prawdopodobieństwo realizacji tego scenariusza będzie również układ sił politycznych rozumianych w dwojaki sposób. Po pierwsze, pozycja Prezesa Rady Ministrów w jego macierzystej formacji politycznej oraz po drugie, charakter rządu koalicyjnego, jeśli takowy będzie funkcjonował. Silna pozycja premiera oraz koalicjant respektujący tę pozycję sprzyjać będą realizacji tego scenariusza.

Przesłanki prawno-ustrojowe wskazują, że realizacja scenariusza „Kancelarii” wiąże się z przeniesieniem funkcji strategicznych i koordynacyjnych, a pozostawieniem w MSZ głównie zadań implementacyjnych, redukując rolę MSZ do czysto wykonawczej, bez możliwości projektowania polityk publicznych w zakresie członkostwa RP w UE. O ile jest to zgodne z pozycją prawną i ogólnymi kompetencjami Prezesa Rady Ministrów i jest możliwe do realizowania przez Kancelarię, stwarza problematyczną sytuację w zw. z art. 7 ustawy o Radzie Ministrów, który nakłada na ministra obowiązki w zakresie inicjowania polityk w

zakresie swojego działania. Redukując funkcje ministerstwa do jedynie wykonawczych, zbliża się jego status do agencji wykonującej polityki publiczne, a nie urzędu obsługującego ministra odpowiedzialnego za dział administracji rządowej i uczestniczącego w ustalaniu polityki państwa. Takie rozwiązanie stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej misji ministra - członka Rady Ministrów, polegającej na kształtowaniu strategii i programowaniu działań rządu w powierzonym mu zakresie.

Realizacja wariantu B - Centrum (wyróżnionej w ramach scenariusza „Kancelarii”) również jest dość silnie umocowana w obecnych przepisach Konstytucji i pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów. Niemniej jednak, wiąże się z koniecznością wprowadzenia istotnych zmian prawnych w ustawie o działach administracji rządowej, ustawie o Komitecie do Spraw Europejskich, a w zależności od umocowania prawnego Centrum, także ustawie o Radzie Ministrów. Przy wszystkich zaletach tego rozwiązania, akcentującego złożoną i odrębną specyfikę polityki europejskiej, uzasadniającą powierzenie jej wydzielonemu ośrodkowi, problematyczna pozostaje pozycja ministra ds. zagranicznych i członkostwa RP w UE. Przy przeniesieniu odpowiedzialności na Radę Ministrów (wariant pełnomocnika RM) czy też ministra „bez teki” w KPRM, kompetencje ministra ds. zagranicznych i członkostwa RP w UE są w tym wariantcie pozbawione możliwości kształtowania polityki europejskiej i w tym zakresie stoją w kolizji z jego podstawową funkcją jako członka Rady Ministrów.

Przesłanki kompetencyjne związane będą z oceną przez premiera i jego otoczenie adekwatności zasobów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (ludzkich, finansowych, infrastrukturalnych itp.) dla koordynacji procesów zarządzania strategicznego polityką europejską oraz doświadczeń urzędników Kancelarii w tym zakresie. Ważne znaczenie będzie mieć ocena obecnego modelu koordynacji polityki europejskiej, dokonana przez premiera i jego otoczenie, oraz ocena

potencjału strategicznego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i doradców strategicznych rządu. Jeśli ich wynik tej pierwszej oceny byłby negatywny, to prawdopodobieństwo realizacji tego scenariusza wzrosłoby w znaczący sposób.

Przesłanki kontekstowe to przede wszystkim uwarunkowania zewnętrzne polityki europejskiej (przede wszystkim uwarunkowania procesów decyzyjnych Unii Europejskiej i współpracy z instytucjami UE i innymi państwami członkowskimi), jak i czynniki wewnętrzne (przekonanie rządzącej elity o zasadności wprowadzenia tego modelu, media promujące to rozwiązanie, przychylność środowisk akademickich i eksperckich dla takiego rozwiązania).

Zasadność realizacji tego scenariusza, jeśli kierować się przede wszystkim przesłankami merytorycznymi, jest wysoka. Jeśli jednak rozważyć możliwości praktycznej jego realizacji to prawdopodobieństwo to uznać należy za umiarkowane.

## SCENARIUSZ 1: KPRM

### WARIANT A - ISTNIEJĄCE DEPARTAMENTY

ZA+	-PRZECIW-
ARGUMENT	ARGUMENT
Silna pozycja ustrojowa KPRM wg obecnego stanu prawnego - premier posiada najwięcej instrumentów prawnych do kreowania polityki europejskiej	Centralizacja, dominacja sztywnych, hierarchicznych metod koordynacji i stosowanie instrumentów twardych może nie gwarantować uzyskania optymalnych efektów
Nie zachodzi konieczność modyfikacji przepisów prawnych - polityka europejska to głównie działania planistyczne i koordynacyjne, a te są umocowane w kompetencjach premiera	Wielość i różnorodność zadań KPRM i natłok bieżących spraw może zepchnąć na plan dalszy bardziej złożone kwestie zarządzania polityką europejską
Wyeksponowanie rangi programowania polityki europejskiej	Może nastąpić dominacja kontekstowych presji politycznych nad strategicznymi i długookresowymi działaniami
Kompleksowość procesów zarządzania wymagać będzie szybkich decyzji - centralizacja i bliskość premiera ułatwi ich podejmowanie	Ograniczone doświadczenie w koordynacji procesów z pola funkcji strategicznej
Istnieją załączki praktyki koordynacji i strategicznego programowania polityki europejskiej w KPRM	Brak kontynuacji prac Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów i konieczność odbudowy potencjału programowania strategicznego
Analogiczna praktyka wielu państw UE	

RYCINA 2: SCENARIUSZ 1A – GŁÓWNE ARGUMENTY „ZA” I „PRZECIW”

## SCENARIUSZ 1: KPRM

### WARIANT B: CENTRUM ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

ZA+	-PRZECIW-
ARGUMENT	ARGUMENT
Konsolidacja, w ramach specjalnego ośrodka, funkcji strategicznej i koordynacyjnej	Możliwa rywalizacja o pozycję w polu kształtowania polityki rządu między kierownikiem Centrum a szefem KPRM
Silna pozycja ustrojowa KPRM - premier posiada najwięcej instrumentów prawnych do kreowania polityki europejskiej	Niebezpieczeństwo podporządkowania funkcji strategicznych Centrum bieżącym problemom
Nie zachodzi konieczność modyfikacji przepisów prawnych - polityka europejska to głównie działania planistyczne i koordynacyjne, a te są umocowane w kompetencjach Premiera	Przekazanie kompetencji sekretarzowi stanu może zmniejszyć kontrolę Premiera
Wyeksponowanie rangi programowania polityki europejskiej	Zderzenie dwóch kultur zarządzania - strategicznej i formalno-proceduralnej
Kompleksowość procesów zarządzania wymagać będzie szybkich decyzji - centralizacja i bliskość premiera ułatwi ich podejmowanie	Problemy z precyzyjną delimitacją zakresu zadań realizowanych przez Centrum vs. Departamenty merytoryczne KPRM
Wykorzystanie - poprzez integrację - zasobów doświadczeń instytucji już będących w systemie	Konieczność istotnych zmian w strukturze KPRM
Analogiczna praktyka wielu państw UE i dobre doświadczenia brytyjskie	Dekompozycja funkcji MSZ w jego obecnym kształcie w obszarze działu „członkostwo RP w UE”

RYCINA 3: SCENARIUSZ 1B – GŁÓWNE ARGUMENTY „ZA” I „PRZECIW”



---

## SCENARIUSZ 2: URZĄD DS. POLITYKI EUROPEJSKIEJ

---

Istotą scenariusza Urzędu ds. polityki europejskiej jest utworzenie odrębnej struktury organizacyjnej, odpowiedzialnej za krajową politykę europejską. W ramach tego scenariusza można wyróżnić dwa warianty. W wariancie A - Rządowego Ośrodka Polityki Europejskiej – celem jest stworzenie nowej agendy państwa wyłączonej z bieżącego zarządzania sprawami publicznymi, skoncentrowanej na:

- prowadzeniu strategicznych analiz dotyczących polityki europejskiej,
- rozwijaniu metodologii programowania i instrumentarium implementacyjnego polityki europejskiej,
- tworzeniu koncepcji stanowiących podstawę wpływu na kształtowanie polityk publicznych UE,
- prowadzeniu meta-ewaluacji kluczowych polityk i programów UE,
- generowania impulsu modernizacyjnego i wzmacnianiu mechanizmów wpływu państwa na procesy decyzyjne UE.

„Ośrodek” pozbawiony byłby typowo implementacyjnych zadań w sferze polityki europejskiej. Jego aktywność ogniskowałaby się wokół strategicznej koordynacji tej polityki. Wyróżnikiem jego działań byłaby rozbudowana sieć współdziałania z ośrodkami akademickimi, badawczymi, doradczymi i *think tankami*. W tym wariancie funkcje zarządzania strategicznego i koordynowania polityki europejskiej przypisane byłoby „Ośrodkowi”. Wykorzystywałby on, dla realizacji tych funkcji, przede wszystkim mechanizmy zarządzania związane z koordynacją, weryfikacją i refleksją.

Realizacja scenariusza „Ośrodka” wiązałaby się z wydzieleniem z Ministerstwa Spraw Zagranicznych jego segmentów polityki europejskiej, związanych z prowadzeniem prac analitycznych, koncepcyjnych, projekcyjnych oraz ewaluacyjnych. Funkcje zarządzania strategicznego i koordynowania, związane z systemem polityki europejskiej, wypełniane byłby przez „Ośrodek” będący nową agendą państwa, zbudowaną w oparciu o zasoby kadrowe MSZ (wcześniej UKIE) oraz zasoby Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (np. Departament Analiz Strategicznych). W tym scenariuszu MSZ odpowiadałoby jedynie za wdrażanie prawa europejskiego i obsługę europejskich postępowań sądowych. W tej sytuacji pojawia się pytanie, czy pozostawienie w MSZ działu „członkostwo RP w UE” w wariantcie „Ośrodka” zachowuje jeszcze jakiegokolwiek uzasadnienie ustrojowe – konstytucyjne zadanie prowadzenia polityki europejskiej państwa zostałoby bowiem wyłączone z Rady Ministrów, a minister-członek Rady Ministrów prowadziłby przede wszystkim zadania związane z bieżącym administrowaniem.

Zaprezentowany scenariusz wiązałby się z koniecznością przeprowadzenia rozległych zmian prawnych. Przede wszystkim, konieczne byłoby prawdopodobnie przygotowanie odrębnej ustawy tworzącej „Ośrodek” i określającej szczegółowo jego status prawny (również w sferze finansów publicznych), zadania i kompetencje oraz powiązania z innymi organami.

Realizacja scenariusza „Ośrodka” oznacza konieczność wzięcia pod uwagę licznych uwarunkowań wynikających z obowiązującego stanu prawnego, a także dylematów prawno-ustrojowych, które należy rozstrzygnąć w procesie projektowania i tworzenia „Ośrodka”:

- określenie statusu prawnego „Ośrodka”, w tym jego miejsca w strukturze administracji rządowej oraz statusu w świetle ustawy o finansach publicznych;

- wskazanie statusu kierownictwa „Ośrodka”;
- określenie statusu pracowników „Ośrodka” – czy mają należeć do korpusu służby cywilnej;
- określenie relacji „Ośrodka” względem innych jednostek administracji rządowej;
- określenie statusu MSZ w następstwie realizacji tego scenariusza, w szczególności opisanie relacji prawnej między MSZ a „Ośrodkiem”.

Biorąc powyższe pod uwagę, realizacja scenariusza „Ośrodka” oznaczałaby konieczność przeprowadzenia rozległych zmian prawnych, obejmujących dwie zasadnicze kwestie.

Pierwszą byłoby uchwalenie odrębnej ustawy tworzącej „Ośrodek” i określającej jego status prawny. Najbardziej prawdopodobne wydają się tu trzy formuły statusu prawnego „Ośrodka”:

- a) państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej – taki status miało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, a obecnie np. Rządowe Centrum Legislacji. Prezes RCSS był jednak z mocy ustawy członkiem Rady Ministrów (art. 4 ustawy o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych). Było to rozwiązanie wyjątkowe i wątpliwe byłoby jego zastosowanie w świetle obecnej regulacji konstytucyjnej. Kierownik takiej jednostki nie miałby zatem prawdopodobnie statusu członka Rady Ministrów;
- b) agencja wykonawcza posiadająca osobowość prawną – zgodnie z ustawą o finansach publicznych jest to jednostka posiadająca odrębną osobowość prawną, powołana do wykonywania zadań

państwa (art. 18 ustawy o finansach publicznych). Obecnie taki status posiada np. Narodowe Centrum Nauki. Niewątpliwą słabością takiego rozwiązania jest fakt, że agencja wykonawcza jest formułą prawną dedykowaną przede wszystkim administracji wykonawczej, tj. skupionej na realizacji funkcji operacyjnych, a nie strategicznych. Wypełnianiu roli strategicznej nie sprzyja bowiem brak silnego umocowania ustrojowego – kierownik tej jednostki nie jest członkiem Rady Ministrów;

- c) Komitet, którego przewodniczący jest członkiem Rady Ministrów. Taka formuła wynika wprost z Konstytucji. Komitet, którego przewodniczący jest członkiem Rady Ministrów ma status bardzo zbliżony do ministerstwa. Obecnie tego typu komitet nie funkcjonuje. Historycznie taki status miał np. Komitet Badań Naukowych czy Komitet Integracji Europejskiej. Mocną stroną tego rozwiązania jest niewątpliwie silne umocowanie ustrojowe równe ministerstwom. Należy jednak pamiętać, że wspomniany już Prezes RCSS był członkiem Rady Ministrów, a nie uchroniło to tej jednostki przed marginalizacją w obrębie rządu. Można przypuszczać zatem, że w praktyce rządzenia, jednostka o takim specyficznym charakterze – odrębna od ministerstwa – może mieć problemy z osiągnięciem pozycji ustrojowej równej ministerstwu, nawet jeśli kierownik tej jednostki ma status członka Rady Ministrów.

Drugą zasadniczą kwestią byłaby ewentualna nowelizacja ustaw, a także innych regulacji określających zakres odpowiedzialności ministra właściwego ds. zagranicznych i członkostwa RP w UE. Zakres zmian w tych regulacjach

zależałby od ostatecznie przyjętego statusu „Ośrodka”. Jeżeli miałby to być wyłącznie ośrodek analityczny (w formie państwowej jednostki organizacyjnej czy agencji wykonawczej), wówczas zmiany w zasadzie nie byłyby konieczne. Jeżeli jednak „Ośrodek” miałby zyskać status komitetu, wówczas konieczne stałoby się określenie jego ustrojowej relacji względem ministra właściwego do spraw zagranicznych. Należałoby w szczególności określić, czy dział „członkostwo RP w UE” pozostałby w gestii MSZ, czy też zostałby ulokowany w Komitecie. Jeśli taka zmiana by nastąpiła, wówczas podważony zostałby sens istnienia MSZ w tym zakresie, pozbawionego kierowania kluczowym dlań działem administracji rządowej. W istocie trudno sobie wyobrazić współistnienie dwóch organów działających w obszarze jednego działu administracji rządowej – MSZ i „Ośrodka” o statusie komitetu<sup>438</sup>.

Realizacja scenariusza „Ośrodka” warunkowana będzie, podobnie jak w przypadku poprzedniego scenariusza przesłankami: politycznymi, prawno-ustrojowymi, kompetencyjnymi oraz kontekstowymi.

W polu kwestii prawno-ustrojowych, realizacja modelu „Ośrodka” pociągnęłaby za sobą konieczność przeprowadzenia szerokich zmian prawnych w systemie administracji rządowej związanych z powołaniem nowej jednostki i jej ulokowaniem w strukturach administracji. Ich zakres zależałby od wyboru formuły prawnej „Ośrodka”. Należy przy tym zastrzec, że w świetle doświadczeń RCSS nawet nadanie „Ośrodkowi” statusu komitetu, którego przewodniczący byłby członkiem Rady Ministrów, nie gwarantuje skutecznego wypełniania przez tę jednostkę funkcji strategicznej.

---

<sup>438</sup> Działów administracji nie można dzielić; jedynym wyjściem byłaby zmiana ustawy o działach administracji rozgraniczająca kwestie strategiczne i koordynacyjne polityki europejskiej od kwestii wykonawczych (implementacja prawa, obsługa postępowań sądowych w UE).

Przesłanki kompetencyjne związane będą przede wszystkim z możliwościami zgromadzenia w strukturach „Ośrodka” wysokiej jakości kadr oraz zbudowania silnej i efektywnej sieci współpracowników uczelni wyższych, ośrodków badawczych oraz instytucji doradczych. Równie ważne mogą się okazać walory intelektualne osoby stojącej na czele „Ośrodka” oraz jej umiejętności przywódcze.

Przesłanki kontekstowe to przede wszystkim uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne polityki europejskiej, o których była mowa wcześniej. Wydaje się, że ten scenariusz mógłby się spotkać z pozytywną oceną ze strony środowisk uczelnianych i eksperckich.

Zasadność realizacji tego scenariusza, jeśli kierować się przesłankami merytorycznymi, jest dość wysoka. Jeśli jednak rozważyć możliwości jego praktycznej realizacji, to oceniać należy ją jako prawie niemożliwą.

W wariancie B, dział „członkostwo RP w UE” wyodrębnia się z MSZ i tworzy nowe Ministerstwo Polityki Europejskiej. Nowy minister właściwy ds. członkostwa RP w UE przejąłby więc w całości odpowiedzialność za ten dział administracji, wraz z implementacyjnymi zadaniami w sferze polityki europejskiej i urzędem obsługującym. Jego aktywność ogniskowałaby się wokół strategicznej koordynacji tej polityki, a także konsolidowania wszystkich aspektów programowania i implementowania polityki europejskiej. Istotną cechą tego rozwiązania jest ponadto status ministra kierującego działem administracji, wraz z uprawnieniami typu wydawanie rozporządzeń, oraz obsługującym urzędem – ministerstwem.

Realizacja wariantu ministerstwa wiązałaby się z wydzieleniem z Ministerstwa Spraw Zagranicznych działu „członkostwo RP w UE” wraz z

departamentami merytorycznymi zajmującymi się polityką europejską<sup>439</sup>. Ministerstwo zbudowane zostałoby w oparciu o zasoby kadrowe MSZ (podobnie jak po 2010 r. MSZ przejął dużą część zasobów kadrowych UKiE) oraz, ewentualnie, zasoby Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W tym scenariuszu MSZ odpowiadałoby jedynie za kierowanie działem „polityka zagraniczna”.

Zaprezentowany scenariusz wiązałby się z koniecznością przeprowadzenia pewnych zmian prawnych i instytucjonalnych. Przede wszystkim, konieczne byłoby wydzielenie nowego ministerstwa i określenie jego siedziby i statusu finansowego, a także przyporządkowania rozporządzeniem atrybucyjnym działu „członkostwo RP w UE” ministrowi który będzie miał kierować tym działem.

Realizacja wariantu Ministerstwa Polityki Europejskiej warunkowana będzie, podobnie jak w przypadku poprzedniego scenariusza przesłankami: politycznymi, prawno-ustrojowymi, kompetencyjnymi oraz kontekstowymi.

W polu kwestii prawno-ustrojowych, realizacja wariantu Ministerstwa pociągnęłaby za sobą konieczność przeprowadzenia pewnych zmian prawnych w systemie administracji rządowej związanych z powołaniem nowej jednostki i jej ulokowaniem w strukturach administracji i finansów publicznych.

Przesłanki kompetencyjne związane będą przede wszystkim z możliwościami zgromadzenia w strukturach Ministerstwa wysokiej jakości kadr, jak i walory intelektualne ministra ds. członkostwa RP w UE oraz jego umiejętności przywódcze.

---

<sup>439</sup> Departament Polityki Europejskiej, Departament Komitetu do Spraw Europejskich, Departament Prawa Unii Europejskiej i Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej.

Przesłanki kontekstowe to przede wszystkim uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne polityki europejskiej, o których była mowa wcześniej. Wydaje się, że ten scenariusz mógłby się spotkać z pozytywną oceną ze strony środowisk uczelnianych i eksperckich.

Zasadność realizacji tego scenariusza, jeśli kierować się przesłankami merytorycznymi, jest wysoka. Jeśli jednak rozważyć możliwości jego praktycznej realizacji, to oceniać należy ją jako umiarkowaną.



## SCENARIUSZ 2: URZĄD DS. POLITYKI EUROPEJSKIEJ

### WARIANT A - RZĄDOWY OŚRODEK POLITYKI EUROPEJSKIEJ

ZA+	-PRZECIW-
ARGUMENT	ARGUMENT
Wzmocnienie analitycznych i konceptualnych fundamentów rządu dla prowadzenia polityki europejskiej w oparciu o suwerenną myśl strategiczną i dowody z badań naukowych	Tworzenie nowej struktury w systemie zarządzania państwem - zarzut nowych wydatków i rozrostu biurokracji
Wyraźne wydzielenie administracji na rzecz rządzenia od administracji wykonawczej	Naruszenie istniejącego status quo w systemie zarządzania polityką europejską - potencjalne napięcie o charakterze kompetencyjnym i prestiżowym
Konsolidacja, w ramach specjalnego ośrodka, funkcji strategicznej i koordynacyjnej	Ryzyko wyprowadzenia poza RM jej konstytucyjnego zadania w obszarze polityki europejskiej
Wykorzystanie potencjału MSZ z pola funkcji strategicznej	W obecnym stanie prawnym - ograniczona skuteczność ośrodka w sferze prawnej - podmiot pozbawiony inicjatywy legislacyjnej i możliwości wydawania aktów prawa (rozporządzenia)
Wykorzystanie potencjału MSZ z pola funkcji koordynacyjnej	Konieczność radykalnych i kompleksowych zmian prawnych
Efektywne wykorzystanie zasobów wiedzy gromadzonej na uczelniach wyższych i w ośrodkach badawczych	Dekompozycja funkcji MSZ w obszarze działu „członkostwo RP w UE”

RYCINA 4: SCENARIUSZ 2A – GŁÓWNE ARGUMENTY „ZA” I „PRZECIW”

## SCENARIUSZ 2: URZĄD DS. POLITYKI EUROPEJSKIEJ

### WARIANT B – MINISTERSTWO SPRAW EUROPEJSKICH

ZA+	-PRZECIW-
ARGUMENT	ARGUMENT
Wzmocnienie analitycznych i konceptualnych fundamentów rządu dla prowadzenia polityki europejskiej	Tworzenie nowego ministerstwa - zarzut nowych wydatków i rozrostu biurokracji
Połączenie funkcji administracji na rzecz rządzenia od administracji wykonawczej	Naruszenie istniejącego status quo w systemie zarządzania polityką europejską - potencjalne napięcie o charakterze kompetencyjnym i prestiżowym
Konsolidacja funkcji strategicznej, koordynacyjnej i wykonawczej	Rozdzielenie odpowiedzialności za politykę zagraniczną i politykę europejską
Wykorzystanie potencjału MSZ z pola funkcji strategicznej i koordynacyjnej	Skupienie funkcji strategicznych i operacyjnych może mieć niepożądane skutki (nadmierna koncentracja na zadaniach bieżących kosztem długofalowej strategii)
Wykorzystanie potencjału MSZ z pola funkcji implementacyjnej	Konieczność wprowadzenia zmian prawnych i instytucjonalnych (utworzenie nowego ministerstwa)
Zgromadzenie całości polityki europejskiej pod kierownictwem ministra odpowiedzialnego za dział administracji	Dekompozycja funkcji MSZ w jego obecnym kształcie

RYCINA 5: SCENARIUSZ 2B – GŁÓWNE ARGUMENTY „ZA” I „PRZECIW”

---

### SCENARIUSZ 3: KOORDYNATOR POLITYKI EUROPEJSKIEJ

---

W ramach tego scenariusza wyróżniam dwa warianty. Pierwszy z nich określam mianem „Konsolidacji zarządczej” (Wariant A). Wariant B opatruję terminem „Koncentracji strategicznej”. Realizacja każdego z tych wariantów będzie prowadzić do wzmocnienia pozycji MSZ w systemie zarządzania polityką europejską. Każdy z nich pozycjonuje MSZ jako koordynatora polityki europejskiej, aczkolwiek ze znacząco odmiennymi atrybutami dla jej wykonywania i w odmienny sposób kompetencyjnie umocowanym.

Istotą przekształceń związanych z realizacją wariantu Konsolidacji zarządczej (wariant A) byłoby skumulowanie w tym resorcie funkcji: strategicznej, koordynacyjnej i implementacyjnej, dodatkowo wzmacniając instrumentarium prawne kierowania całością polityki europejskiej i podporządkowując funkcjonalnie pozostałe ministerstwa. Przyjęcie rozwiązań o tym charakterze nieuchronnie prowadziłyby do centralizacji systemu zarządzania polityką europejską i wykreowania ministerstwa o szczególnej pozycji w systemie rządzenia. Praktyczną konsekwencją realizacji tego wariantu byłoby:

- funkcjonalne (zarządcze) zwierzchnictwo MSZ, w zakresie polityki europejskiej, nad pozostałymi ministerstwami, agencjami oraz samorządem terytorialnym (w zakresie uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE oraz wdrażania polityk UE),
- wyposażenie MSZ w kompetencje dotyczące tworzenia standardów polityki europejskiej, jej programowania, kierowania procesem jej implementacji oraz koordynowania,

- przygotowanie przez MSZ dokumentów strategicznych (krajowych i tych tworzonych dla potrzeb prowadzenia polityki europejskiej na poziomie UE), oraz opiniowanie przez nie projektów zgodności strategii horyzontalnych dotyczących polityki europejskiej sporządzanych przez inne resorty,
- nadzorowanie przez MSZ wdrażania programów realizowanych w zakresie polityki europejskiej i polityk UE,
- poszerzenie zakresu problemowego działania MSZ z polityki zagranicznej oraz polityki dotyczącej członkostwa RP w UE na szeroko pojętą politykę europejską, wraz z instrumentami władczymi,
- przekształcenie MSZ z ministerstwa koncentrującego się na polityce zagranicznej w ministerstwo prowadzące politykę europejską i w tym zakresie nadrzędne nad pozostałymi.

Realizacja wariantu Koncentracji strategicznej (wariant B) także prowadziłaby do wzmocnienia pozycji MSZ w systemie zarządzania polityką europejską. Wzmocnienie to przybrałoby jednak postać inkrementalnej i ewolucyjnej zmiany służącej wzmocnieniu funkcji strategicznej i funkcji koordynującej, czemu równocześnie towarzyszyłoby redukowaniu funkcji implementacyjnej. Konsekwencją tego rozwiązania byłoby znaczące wzmocnienie zdolności strategicznej MSZ w systemie zarządzania polityką europejską. Rozwiązanie to analizowane z perspektywy tego systemu niesłoby ze sobą ograniczenie jego sprawności operacyjnej.

Realizacja scenariusza 3 w wariantcie B (model koncentracji strategicznej) wiązałaby się z koniecznością przeprowadzenia niewielkich zmian prawnych, których celem byłoby umocnienie pozycji MSZ poprzez rozszerzenie jego kompetencji. Przykładowo, zgodnie z przyjętą tu definicją polityki europejskiej, należałoby zapewnić rozszerzenie zakresu spraw wchodzących w skład działu administracji „członkostwo RP w UE” o kwestie programowania strategicznego

polityki europejskiej. Nie byłoby natomiast konieczne przeprowadzenie rozległych zmian instytucjonalnych w systemie prawnym zarządzania publicznego.

Z kolei realizacja wariantu A (koncentracji zarządczej) w zależności od dokładnego zakresu podjętych zmian – mogłaby wymagać daleko idących zmian prawnych zmierzających do nadania MSZ szczególnego statusu wśród innych organów administracji publicznej. Należy jednak mieć na względzie istotne ograniczenia prawno-ustrojowe, które mogą stanowić przeszkodę na drodze do rzeczywistego umocnienia pozycji MSZ. Po pierwsze, ewentualne zmiany muszą respektować równą (niehierarchiczną) pozycję MSZ względem innych członków Rady Ministrów. W polskim systemie ustrojowym jedynie Prezes Rady Ministrów posiada pozycję zwierzchnią względem innych członków rządu i całej administracji rządowej. Formalne zagwarantowanie MSZ statusu zwierzchnika innych ministrów w określonych dziedzinach polityki państwa nie wydaje się zatem konstytucyjnie dopuszczalne.

Alternatywą byłoby powierzenie MSZ przez premiera określonych zadań do wykonywania z upoważnienia premiera, a zatem w jego imieniu i z wykorzystaniem jego kompetencji. Taką możliwość przewiduje art. 5 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów. Trzeba jednak pamiętać, że upoważnienie takie może zostać w każdej chwili przez premiera odebrane. Ponadto, z upoważnienia takiego nie wynika możliwość wyciągania przez upoważnionego ministra konsekwencji służbowych wobec ministra niewykonującego jego poleceń. Tego typu kompetencje posiada wyłącznie premier jako kierownik rządu.

Należy również wziąć pod uwagę ograniczone możliwości władczego wpływania na działalność jednostek samorządu terytorialnego. Przysługuje im bowiem silnie umocowana w Konstytucji RP autonomiczność (zob. np. art. 16 ust. 2, przepisy rozdziału VII Konstytucji RP). Bardzo wątpliwe jest, aby

możliwe było istotne ograniczenie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego na rzecz administracji rządowej reprezentowanej przez MSZ. Wymagałoby to poważnego uzasadnienia, wskazującego na niezdolność samorządów do wykonywania ich zadań w tym zakresie albo ogólnopaństwowego charakteru tych zadań.

O możliwości realizacji tego scenariusza przesądzą przesłanki: polityczne, prawno-ustrojowe, kompetencyjne, kontekstowe.

Do pierwszej z tych kategorii przypisać należy gotowość Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów oraz ministrów kierujących działami administracji rządowej do przyjęcia tego rozwiązania. Warunkowana ona będzie ich przeświadczeniem o znaczących korzyściach politycznych i publicznych wynikających z jego wdrożenia. Wydaje się, że zaistnienie takiego przekonania jest mało prawdopodobne, ponieważ:

- ministrowie niechętnie zrezygnują z obecnej pozycji w systemie zarządzania polityką europejską (w tym wariancie kompetencje ministra właściwego ds. zagranicznych ulegają poszerzeniu, np. o politykę gospodarczą, rolną, morską, ochrony środowiska, finanse etc. W istocie staje się on drugą osobą w rządzie po Prezesie Rady Ministrów),
- dotychczasowe efekty polityki europejskiej, ogólnie rzecz ujmując, są społecznie postrzegane jako zadawalające, Prezes Rady Ministrów nie ma zatem, jak się wydaje, silnego bodźca do radykalnej zmiany obecnie stosowanych rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych w tym zakresie.

Prawdopodobieństwo realizacji tego scenariusza warunkowane będzie także umiejętnością inicjowania i prowadzenia zmian instytucjonalnych przez ministra spraw zagranicznych oraz jego pozycją polityczną i partyjną. Innymi słowy, przeprowadzenie tak radykalnej, centralistycznie zorientowanej zmiany,

wymaga zbudowania silnej pozycji politycznej, w szczególności jeśli miałby być realizowany wariant Konsolidacji zarządczej (wariant A).

Uwarunkowania prawno-polityczne związane z realizacją tego scenariusza wydają się zasadniczo tworzyć warunki do jego wprowadzenia. Problematiczne w tym scenariuszu jest jednak ustrojowe usytuowanie MSZ względem innych ministerstw. Nadanie MSZ rangi ministerstwa zajmującego w systemie administracji centralnej szczególną pozycję wobec innych organów napotyka liczne ograniczenia ustrojowe, dlatego też wszelkie zmiany prowadzące do znaczącego umocnienia pozycji MSZ musiałyby zostać poprzedzone wnikliwą analizą prawną, w szczególności konstytucyjną. To uwaga istotna, jeśli rozważać realizację wariantu Konsolidacji zarządczej.

Przesłanki kompetencyjne związane są z oceną jakości posiadanych przez MSZ zasobów i doświadczenia koniecznych do efektywnego i skutecznego wykonywania zadań związanych z realizacją funkcji zarządzania strategicznego, koordynacyjnej i implementacyjnej. Tak zasoby, jak i doświadczenia te są widoczne w działaniach MSZ, w dużej mierze dzięki wcześniejszemu pozyskaniu kadr z UKIE. Wydaje się, że to jedno z tych ministerstw, w których proces budowania tych zasobów przynosi pozytywne efekty.

Przesłanki kontekstowe mają podobny charakter jak te wskazane przy prezentacji poprzednich wariantów. Należy jednakże dostrzec, że tendencje międzynarodowe w zakresie doskonalenia systemów zarządzania strategicznego, jak i plany Komisji Europejskiej względem instytucjonalnych modeli wydatkowania środków europejskich w nadchodzącym okresie programowania wskazują na preferowanie rozwiązań cechujących się decentralizacją i respektowaniem ograniczeń wynikających z kompleksowości rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi. Rozwiązanie zarysowane w tym wariantcie zmierza w odwrotnym kierunku.

Zasadność realizacji tego scenariusza, jeśli kierować się przesłankami merytorycznymi, jest niewielka. Jeśli rozważyć możliwości jego praktycznej realizacji to oceniać należy ją również jako niewielką. Pomimo stwierdzenia o niewielkiej możliwości realizacji tego scenariusza dostrzec należy, że większe prawdopodobieństwo przypisać należałoby wariantowi Koncentracji strategicznej (wariant B) niż Konsolidacji zarządczej (wariant A).



### SCENARIUSZ 3: KOORDYNATOR POLITYKI EUROPEJSKIEJ

#### WARIANT A - KONSOLIDACJA ZARZĄDCZA

ZA+	-PRZECIW-
ARGUMENT	ARGUMENT
Doświadczenie MSZ w realizacji funkcji zarządczej i strategicznej	Brak, w opinii wielu decydentów publicznych, powodów dla radykalnej wzmocnienia pozycji MSZ w systemie polityki europejskiej
Doświadczenie MSZ, i relatywnie wysoka skuteczność, w realizacji funkcji operacyjnej	Niemożliwość właściwego wypełniania funkcji strategicznej i koordynacyjnej z powodu obciążenia zadaniami implementacyjnymi
Duży potencjał MSZ w polu procesów implementacyjnych	Nadmierna centralizacja systemu
Rozbudowane relacje z ośrodkami akademickimi wyspecjalizowanymi w polu polityki europejskiej, w dużej mierze dzięki UKIE	Brak hierarchicznej nadrzędności MSZ względem innych organów (brak hierarchii)
Aktywne uczestnictwo w europejskiej debacie i rozbudowana sieć kontaktów europejskich	Trudności związane z ułożeniem relacji z KPRM i innymi ministerstwami (KPRM jest nadrzędne, więc musiałaby zachodzić ścisła koordynacja)
Brak konieczności radykalnych i kosztownych zmian (w tym zmian prawnych)	

RYCINA 6: SCENARIUSZ 3A – GŁÓWNE ARGUMENTY „ZA” I „PRZECIW”

### SCENARIUSZ 3: KOORDYNATOR POLITYKI EUROPEJSKIEJ

#### WARIANT B - KONSOLIDACJA STRATEGICZNA

ZA+	-PRZECIW-
ARGUMENT	ARGUMENT
Doświadczenie MSZ w realizacji funkcji strategicznej	Oślabienie komponentu implementacyjnego w systemie polityki europejskiej
Wzmocnienie komponentu strategicznego w systemie polityki europejskiej	Problemy z zachowaniem spójności procesu programowania i implementacji w sferze prowadzenia polityki europejskiej
Intensywne relacje MSZ z ośrodkami akademickimi wyspecjalizowanymi w polu polityki europejskiej	Trudność rozdzielenia funkcji strategicznych i koordynacyjnych od implementacyjnych
Potencjał intelektualny i zainteresowania kadry kierowniczej MSZ i kadr byłego UKIE	Problemy ze wskazaniem instytucji zdolnych do przejęcia zadań implementacyjnych realizowanych przez MSZ w systemie polityki europejskiej
Aktywne uczestnictwo w europejskiej debacie i rozbudowana sieć kontaktów europejskich	Konieczność budowania nowych praktyk i procedur, a także długotrwałość procesu ich „zakorzeniania” w systemie polityki europejskiej
Brak konieczności radykalnych i kosztownych zmian (w tym zmian prawnych)	

RYCINA 7: SCENARIUSZ 3B – GŁÓWNE ARGUMENTY „ZA” I „PRZECIW”

---

### 3. PODSUMOWANIE

---

Zaprezentowane warianty koordynowania polityki europejskiej wraz z przypisaną odpowiedzialnością za funkcje strategiczne, programowania, koordynacyjne i implementacyjne należy ocenić jako zróżnicowane pod względem prawdopodobieństwa realizacji oraz skuteczności polityki europejskiej. Oczywiście punktem wyjścia do projektowanych scenariuszy jest obecny system koordynacji polityki europejskiej, którego słabe strony wskazywałam we wcześniejszych częściach pracy i we wstępie niniejszego rozdziału.

W mojej ocenie dwa scenariusze z omówionych sześciu mają największe walory merytoryczne, poznawcze i implementacyjne w polskim systemie ustrojowym i praktyce działania administracji. Każdy z nich ma swoje mocniejsze i słabsze strony, uważam je jednak za równie interesujące i warte pogłębionego rozważenia.

Pierwszym z tych scenariuszy jest scenariusz „Kancelarii” w wariacie utworzenia Centrum Polityki Europejskiej. Jego niewątpliwą zaletą jest umiejscowienie problematyki europejskiej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z możliwością korzystania z zaplecza merytorycznego Kancelarii, a także bardzo silnej pozycji ustrojowej premiera. Prezes Rady Ministrów ma bowiem nadrzędną pozycję nad wszystkimi ministrami, co może ułatwić rozwiązywanie ewentualnych sporów toczonych przez konkurujące ministerstwa. Wariant Centrum zapewnia jednocześnie wykwalifikowane kadry zajmujące się polityką europejską, z dodatkową korzyścią w postaci całościowego oglądu problematyki europejskiej ulokowanej w różnych ministerstwach odpowiedzialnych za działy administracji. Umiejscowienie

Centrum w KPRM umożliwia szybki i bezpośredni dostęp do najważniejszego organu decyzyjnego w państwie i daje gwarancję skuteczności krajowego koordynowania polityki europejskiej poprzez autorytet Prezesa Rady Ministrów. Słabym punktem tego rozwiązania jest jednak istniejące obciążenie premiera kierowaniem całokształtem polityki państwa oraz całością aparatu administracyjnego, co może utrudniać koncentrowanie się na programowaniu polityki europejskiej i ustalaniu jej priorytetów.

Drugim ciekawym scenariuszem jest wariant Ministerstwa Spraw Europejskich. Na jego rzecz przemawia przede wszystkim wyodrębnienie działu administracji „członkostwo RP w UE”, przypisanie go ministrowi samodzielnie kierującemu działem administracji (wraz z uprawnieniami z tego tytułu) i umożliwienie utworzenia silnego merytorycznie urzędu obsługującego zagadnienia polityki europejskiej. Rozdzielenie spraw europejskich i spraw zagranicznych może być korzystny ze względu na wskazaną specyfikę polityki europejskiej i oderwanie jej priorytetów od inaczej kierowanej polityki zagranicznej. Takie ministerstwo dawałoby rękojmię spójności prowadzonej polityki europejskiej oraz mogłoby skoncentrować się na zgromadzeniu wysokiej jakości pracowników, wyspecjalizowanych w tych zagadnieniach. Mankamentem tego rozwiązania jest w pełni równorzędna pozycja Ministerstwa Spraw Europejskich względem pozostałych ministerstw, co nie odpowiada na jeden z problemów obecnego systemu koordynowania polityki europejskiej, czyli brak instrumentów władczych organu koordynującego nad pozostałymi uczestnikami procesu w administracji rządowej (innymi ministrami).

Biorąc pod uwagę powyższe cechy, jako optymalny wariant należy wskazać Ministerstwo Spraw Europejskich. Scenariusz ten gwarantuje skupienie całości polityki europejskiej w jednym miejscu, a jednocześnie wydzielenie tej problematyki z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które nie jest do końca

fortunnym miejscem dla tych zagadnień. Odrębne ministerstwo daje możliwość powrotu do dobrych tradycji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, który cieszył się dużą renomą ze względu na bardzo merytorycznych i profesjonalnych pracowników i dobre praktyki z zakresu zarządzania publicznego. Szansą dla takiego ministerstwa byłoby także skoncentrowanie się na zagadnieniach strategicznych i programowych, w tym zakresie współpracując z pozostałymi ministerstwami. Wskazywana wcześniej kontrowersja, polegająca na równorzędnej pozycji ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE względem pozostałych ministrów, a także brak władczych instrumentów do koordynowania polityki europejskiej, nie muszą okazać się przeszkodą do skutecznego wypełniania zadań. Mechanizmy koordynacyjne bowiem opierają się w szczególności na uzgadnianiu, ucieraniu się stanowisk, dochodzeniu do porozumienia, a także sprawnym przepływie informacji, co można osiągać bez pomocy twardych instrumentów władczych. Na wypadek sytuacji kryzysowej warto jednak wskazać na podmiot rozstrzygający ewentualny konflikt, którym to podmiotem w sposób naturalny powinien być premier.

## ZAKOŃCZENIE

---

Koordinacja polityki europejskiej państwa członkowskiego UE jest procesem bardzo złożonym i podlegającym wielopoziomym uwarunkowaniom. Wpływa na niego m.in. ustrój Unii Europejskiej, kształt i zasady unijnego procesu decyzyjnego oraz zakres zagadnień objętych politykami europejskimi. Z perspektywy państwa członkowskiego istotny jest ustrój organów publicznych w danym państwie, w tym model relacji między parlamentem i egzekutywą, wewnątrz egzekutywy (głowa państwa – rząd), model podziału kompetencji i zadań w relacjach centrum – jednostki samorządu, w zależności od stopnia i zakresu decentralizacji państwa. Nie bez znaczenia jest także aktualny etap relacji między danym państwem i UE, od okresu przedakcesyjnego, poprzez problemy adaptacyjne wczesnego członkostwa, aż po dojrzałe członkostwo cechujące się stabilną i uregulowaną pozycją w Unii Europejskiej. Ważne są także wartości dominujące na scenie politycznej danego państwa (w tym priorytety polityczne i gospodarcze), jak i rozumienie suwerenności i integracji oraz towarzysząca temu skłonność do określonych rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych – zabezpieczenie interesu danego państwa w UE, ale także lojalna współpraca z innymi państwami i instytucjami unijnymi w celu rozwiązywania wspólnych problemów.

Niniejsza rozprawa miała na celu ukazanie uwarunkowań procesów koordynacji polityk europejskiej w administracji rządowej, a także ich aspektów prawnych i instytucjonalnych oraz postulatów *de lege ferenda* w zakresie kształtowania systemu koordynującego politykę europejską w Polsce. Dokonana w pracy analiza obowiązującego ustawodawstwa, a także dorobku nauki prawa i dyscyplin pokrewnych, pozwala podjąć próbę wskazania zasadniczych

elementów systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Należy zwrócić tutaj uwagę na kilka podstawowych kwestii.

Po pierwsze, należy zauważyć, że członkostwo w Unii Europejskiej wprowadziło duże zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej i postawiło nowe problemy badawcze w zakresie prawnych podstaw działania administracji. Jest to co prawda jeden z elementów szerszego nurtu, oceniającego administrację pod kątem jej skuteczności (*vide* ewaluacje polityk publicznych), jednak problematyka efektywnego wpływania na proces decyzyjny i uwarunkowań prawnoadministracyjnych w tym zakresie jest niezwykle istotna. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej postawiło przed administracją wiele wyzwań, zarówno w zakresie implementacyjnym, jak i realizacji postulatów aktywnego członkostwa w Unii Europejskiej, skutecznego wywierania wpływu na proces decyzyjny Unii Europejskiej i dzięki temu wzmocnienia pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Administracja rządowa, poprzez uczestnictwo w pracach organów Unii Europejskiej, zyskuje nowe instrumenty działania i *de facto* przejmuje częściowo uprawnienia decyzyjne legislatury, współdecydując o kształcie polityk publicznych, co do których przed akcesją głos rozstrzygający należał do parlamentu.

Po drugie, należy podnieść, że to do administracji rządowej należy odpowiedzialność za całokształt polityki europejskiej państwa i to administracja rządowa funkcjonuje jako najważniejszy podmiot biorący udział w procesach decyzyjnych UE. Podmioty współpracujące z administracją w ramach kształtowania i koordynowania polityki europejskiej mają co do zasady głos doradczy, który nie musi być przez administrację brany pod uwagę. Stwarza to sytuację, w której rząd i administracja może narzucać swój punkt widzenia w sprawie priorytetów polityki europejskiej i sposobów ich realizacji. Rada Ministrów kieruje polityką europejską państwa, co oznacza zarówno

najsilniejszą możliwość wpływania na jej kształt, jak i ponoszenie pełnej odpowiedzialności za jej skuteczność i podejmowane przez polską administrację działania i zaniechania w instytucjach unijnych. Brak dotkliwszych sankcji za nieuwzględnienie stanowisk parlamentu, samorządu terytorialnego czy podmiotów społecznych stwarza dla nich pokusę omijania poziomu rządowego w realizacji swoich interesów, i komunikowanie się bezpośrednio z instytucjami Unii Europejskiej.

Po trzecie, w analizowanych procesach koordynacyjnych widoczny jest związek między doбором odpowiednich instrumentów prawnych a skutecznością polityki europejskiej Polski. Instrumenty prawne koordynacji krajowej polityki europejskiej powinny być dobierane i używane adekwatnie do stawianych celów, a także poziomu podejmowanych decyzji. Problematyka koordynacji wewnątrz administracji rządowej co do zasady należy do sfery wewnętrznej administracji i najskuteczniej realizowana jest za pomocą aktów prawnych wewnątrznie obowiązujących, co oczywiście nie stoi w sprzeczności z ingerowaniem, jako aktów wyższego rzędu, prawa powszechnie obowiązującego w relacje ustrojowe sfery wewnętrznej administracji. W kontekście prawnych podstaw mechanizmów koordynujących politykę europejską można postawić zarzut, że prawodawca niekonsekwentnie posługuje się aktami powszechnie obowiązującymi (ustawami) do regulowania kwestii wewnętrznych administracji rządowej. O ile w pełni uzasadnione jest odwoływanie się do formy ustawowej w przypadku relacji między rządem a podmiotami na zewnątrz administracji, o tyle brakuje przekonującego uzasadnienia tej rangi regulacji dla komitetu koordynującego stanowisko rządu wewnątrz Rady Ministrów. Poza tą swoistą osobliwością, należy jednak zauważyć, że system aktów prawnych regulujących procesy koordynowania stanowisk wewnątrz administracji rządowej działa poprawnie, korzystając



przede wszystkim z aktów wewnętrznie obowiązujących, głównie regulaminów organizacyjnych, zarządzeń, decyzji, wytycznych i instrukcji.

Przeprowadzone w pracy rozważania dogmatyczne i empiryczne, obejmujące zarówno podstawy prawne procesów koordynacji polityki europejskiej w administracji rządowej i jej współpracy z podmiotami zewnętrznymi, jak i uwarunkowania i praktykę funkcjonowania administracji w realiach członkostwa w Unii Europejskiej, pozwalają przedstawić wnioski dotyczące poprawy funkcjonalności istniejących rozwiązań, a także zaproponować warianty prawne systemu koordynacji polityki europejskiej, możliwe do wprowadzenia w strukturach administracji rządowej. Sugerowane scenariusze mają duże walory aplikacyjne, a ich możliwość zastosowania w znacznej mierze jest uzależniona od woli politycznej i chęci wprowadzenia usprawnień do system koordynującego politykę europejską. O ile bowiem istniejący system koordynowania polityki europejskiej zasługuje na raczej pozytywną ocenę, o tyle wskazane w pracy jego mankamenty funkcjonalne (związane z rolą MSZ w procesie koordynacji) oraz niedostatki w zakresie nadawania polityce europejskiej priorytetowego znaczenia, mają spory potencjał blokujący. W sytuacji słabego przywództwa politycznego i deprecjonowania spraw związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej, niewielkie mankamenty mogą przerodzić się w duże problemy, rzutujące na funkcjonowanie i pozycję całego państwa.

Konsekwencją członkostwa w Unii Europejskiej dla administracji krajowej nie jest więc ujednolicenie czy zbieżność instytucji, polityk i procesów czy też ich stopniowa ewolucja w stronę podobnego modelu. Przeciwnie, każde państwo członkowskie szuka własnego sposobu na prowadzenie skutecznej polityki europejskiej, tak aby jak najpełniej realizować własny interes narodowy. Skuteczna koordynacja polityki europejskiej może mieć miejsce

wtedy, gdy poszczególne instytucje będą miały odpowiednie kompetencje i instrumenty prawne (zgodnie z zasadą legalizmu) a także zapewnione będzie odpowiednie przywództwo polityczne i nadanie tym sprawom stosownej rangi w rządowych procesach decyzyjnych. System koordynacji będzie zaś działał sprawnie wtedy, gdy zadania dotyczące wpływu na decydowanie w Unii Europejskiej będą odpowiednio rozdysponowane i monitorowane, a koordynacja będzie oparta nie tylko na powiązaniach wertykalnych, lecz przede wszystkim silnych łącznikach horyzontalnych.

W Polsce dotychczas nie wypracowano spójnego systemu programowania strategicznego polityki europejskiej. Ten proces zaczął materializować się dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej, która otworzyła nowe możliwości realizacji interesu narodowego i skłoniła kraje członkowskie do przebudowy prawnych podstaw ich polityki. Unia Europejska nie narzuca jednak państwom członkowskim żadnych rozwiązań w tym zakresie, pozostawiając decyzje w tym zakresie im samym, zgodnie z zasadą pomocniczości. Nieadekwatne instrumentarium prawne, używane do realizowania zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, może więc zaprzepaścić nawet najmądrzejszą politykę i najlepiej zdefiniowaną rację stanu. Dobre regulacje i ukształtowane procesy są tym bardziej potrzebne, jeśli priorytet nadawany przez rządu polityce europejskiej jest niższy i aparat administracyjny musi realizować swoje zdania bez silnego przywództwa politycznego.

Członkostwo w Unii Europejskiej niewątpliwie wymaga określonego zestawu umiejętności, które z czasem administracja nabywa, jako element codziennej pracy. Początkowe trudności związane z niezrozumieniem specyfiki funkcjonowania procesów decyzyjnych UE dość szybko są zastępowane nowymi sposobami postępowania i internalizacją problematyki członkostwa w

UE na różnych etapach pracy administracji krajowej. Sprawność w koordynowaniu polityki europejskiej może zaś być traktowana jako papierek lakmusowy dla jej działania w innych sferach. Jeśli mechanizmy koordynacji funkcjonują poprawnie w tak skomplikowanych i wielotorowych procedurach jak decydowanie w Unii Europejskiej, można zakładać, że co najmniej tak dobrze zadziałają w kwestiach polityki wewnętrznej. Błędy i niesprawność działania mogą z kolei rzutować na nieefektywność administracji nie tylko w kontekście spraw europejskich.

Dla polskiej administracji niewątpliwie duże znaczenie mają uwarunkowania zewnętrzne – zmiany w systemie koordynacji polityki europejskiej zostały podjęte dopiero w kontekście przeobrażeń funkcjonalnych i organizacyjnych w UE związanych z Traktatem z Lizbony oraz przygotowaniem i przeprowadzeniem prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011, traktowanej w Polsce jak swoisty „egzamin dojrzałości”. Należy także podkreślić inkrementalny charakter reformy z 2009 roku, która tak naprawdę wprowadzała kosmetyczne zmiany do procedur koordynujących politykę europejską, a jedynym jej widocznym efektem było zlikwidowanie UKIE i przeniesienie spraw oraz kadr związanych z członkostwem RP w UE do MSZ. Przeszkodą dla wprowadzenia realnych usprawnień wciąż stanowi niedostateczny poziom decentralizacji procedur dotyczących koordynowania polityki europejskiej, często nieterminowe podejmowanie rozstrzygnięć przez organy kolegialne lub członków kierownictwa politycznego ministerstw i urzędów centralnych, a także niedostateczna instytucjonalizacja współdziałania ministerstw.

Trzeba jednak pamiętać, że odpowiedzialność za całokształt tych procesów powinna być w pewnym stopniu scentralizowana, aby uniknąć rozmycia odpowiedzialności i ułatwić szybką i skuteczną reakcję w przypadku

konfliktu lub braku zdecydowania. Konkretny, wskazany organ musi też ponosić ultymatywną odpowiedzialność za całokształt polskiej polityki europejskiej oraz odpowiednie ułożenie jej priorytetów. Z drugiej jednak strony, wbrew tradycji hierarchicznego modelu administracji publicznej, to daleko idąca decentralizacja procesu decyzyjnego w sprawach europejskich oraz dostosowanie do jego multicentryczności są warunkiem koniecznym jego skuteczności. Ważne jest, by decyzje w tych kwestiach były podejmowane nie tylko kompetentnie w sensie merytorycznym, ale przede wszystkim terminowo – gdy zostanie przyjęta dyrektywa czy inny akt prawa europejskiego, a nawet znajdzie się w bardzo zaawansowanej fazie procesu uzgodnieniowego, jest już za późno na reakcję. To, w jaki sposób rząd jest zorganizowany i przygotowany do współpracy europejskiej, staje jednym z ważniejszych elementów oceny jego ogólnej skuteczności.

## BIBLIOGRAFIA

---

### LITERATURA

---

- Andersen S. S., Eliassen K. A., *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks, New Delhi 2001
- Ashead M., *Conceptualising Europeanization: Policy Networks and Cross-National Comparisons*. „Public Policy and Administration Special Issue Understanding the Europeanization of Public Policy“ Vol 17 No 2, 2002
- Bach-Golecka D., *Służba cywilna a władza polityczna w administracji rządowej. Przykłady praktyki innych państw*, „Służba Cywilna”, 2004, nr 8
- Bałaban A. (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002
- Banaszak B. *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2004
- Barcz J. (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
- Barcz J. (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009
- Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji UKIE, Warszawa 2008
- Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
- Barcz J., Gajda A., Zdeb J. (red), *Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, Opole 2003
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 7
- Biernat S., Dudzik S. (red.) *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] M. Seweryński, Z. Hajna (red.), *Studia prawno-europejskie*, Łódź 2002.
- Biernat T., (red), *Europeizacja prawa*, Kraków 2008
- Błaś A., Boć A., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited 2013

- Boć J. (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Boć J., Chajbowicz A. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009
- Börzel T. A., *Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*. „Journal of Common Market Studies“ Vol 37 No 4, 1999
- Börzel T. A., *Member State Responses to Europeanization* „Journal of Common Market Studies“ Vol 40 No 2, 2002
- Börzel, T. A. and Risse, T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration Online Papers“ Vol 4 No 15, 2000.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003
- Bouckaert G., Guy Peters B., Verhoest K., *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan 2010
- Bouquet E., *National Coordination of EU Policy Is Poland following the French Path?*, Working Paper Research Unit EU Integration, FG 1 2006/06 Mai 2006 SWP Berlin
- Budzanowski M., *Podejmowanie decyzji w procedurze współdecydowania – polskie dylematy*, Polski Przegląd Dyplomatyczny nr 1(41) styczeń-luty 2008
- Buller, J. and Gamble, A., *Conceptualizing Europeanization*. „Public Policy and Administration Special Issue Understanding the Europeanization of Public Policy“ Vol 17 No 2, 2002
- Bulmer S., Lequesne Ch., *The Member States of the European Union*, Oxford 2005
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999
- Cieślak Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2012
- Cieślak Z., *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992
- Ćwiek-Karpowicz J., Kaźmierkiewicz P., Pucyk M., *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2007
- Cygan A.J., *National Parliaments in an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York 2001
- Cygan A.J., *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, Kluwer Law International, The Hague/London 1998
- Czachór Z., Tomaszuk M.J. (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009

- Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004
- Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008
- Czaputowicz J., *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, Służba Cywilna 2000/2001, nr 1
- Czaputowicz J., *Służba cywilna w instytucjach Unii Europejskiej*, Służba Cywilna 2003, nr 6
- Dawidowicz W., *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1970
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974
- Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (red), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004
- Dębski S., *Polska w Unii Europejskiej – minister spraw zagranicznych wicepremierem!*, Polski Przegląd Dyplomatyczny nr 2(42) marzec-kwiecień 2008
- Dimitrakopoulos D.G., *Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments*, Journal of Common Market Studies 2001, Vol.39, No.3
- Dimitrova A., *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, West European Politics 2002, 25 (4)
- Dobroczyński M., *Poland in the European Union*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003
- Dowgielewicz M., *Jaka przyszłość państw narodowych?*, Sprawy Międzynarodowe nr 3(LXII) lipiec-wrzesień 2009
- Ellinas, A.A., E.N. Suleiman, *Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission*, "Journal of Common Market Studies" 2011, Vol. 49, No. 5.
- Falkner G. et al, *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge University Press, Cambridge 2005
- Featherstone K., Radaelli C.M., *The Politics of Europeanisation*, Oxford 2003
- Ferens A., Macek J. (red), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002
- Fiszer J. (red.), *Bilans pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011
- Fiszer J. (red.), *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- Frankiewicz E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, w: *Państwo i Prawo*, 2003 z. 12

- Gajda A., *Udział organów samorządowych i partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
- Galster J., Szczerba-Zawada A. (red.) *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015
- Gärtner L., Hörner J., Obholzer L. *National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States*, *Journal of Comparative European Research*, Vol 7, No 1 (2011).
- Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] Domagała M. (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997
- Gebethner S., *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego: dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998
- Geremek B., *Ustrój państwa a polityka zagraniczna*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* nr 4(44) lipiec-sierpień 2008
- Godłozą M. (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Opis procedur tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Procedury w Polsce*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005
- Goetz K. H., and Hix S., *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, „West European Politics Special Edition“ Vol 23 No 4, 2000.
- Goetz K. H., *Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization*, *Journal of European Public Policy* 2001, 8 (6),
- Goetz K. H., *The New Member States and the EU: The Challenge of Adapting to Europe* [w:] Bulmer S., Lequesne Ch., *The Member States and the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005
- Goetz K. H., Wollmann H., *Governmentalizing Central Executives in post-communist Europe: a Four-Country Comparison*, *Journal of European Public Policy* 2001, 8 (6)
- Grabbe H., *How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity*, *Journal of European Public Policy* 2001, 8 (4)
- Grabbe, H., *Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process* in Featherstone & Radaelli (Eds) (2003) *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Graniszewski L., Piątkowski C., *Grupy interesu w UE*, Warszawa 2004
- Grosse T. G., *Rola administracji publicznej w procesie integracji europejskiej*, „Międzynarodowy



Przegląd Polityczny”, nr 4/2003

Grosse T.G., *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4

Grosse T.G., *Euro 2011: Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie nr 71/2009

Grzeszczak R. *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa*, w: Barcz J. (red.), *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wyd. EuroPrawo 2009

Grzeszczak R. *Rola parlamentu oraz rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej – efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej* w: Biernat S., Dudzik S. (red.) *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011

Grzeszczak R. *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011

Grzeszczak R., *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wyd. UW, 2004

Grzeszczak R., Szczerba-Zawada A. (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016

Grzybowski M., *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Państwo i Prawo 7/2004

Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Grzybowski M., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej - model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP - Rada Ministrów)*, [w:] Działocha K. (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport wstępny*, Warszawa 2004

Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999

Guy Peters B., Pierre, J. (red.), *The Handbook of Public Administration*, Sage Publications 2007, m.in. rozdziały: Lynn Jr L.E, *Public Management*, Heinrich C.J., *Measuring Public Sector Performance and Effectiveness*, Halligan J., *Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective*, Smith A., *Multi-Level Governance: What It Is and How It Can Be Studied*.

Habuda L. *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław 2000

Haliżak E., *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, Bydgoszcz-Warszawa 2004

Harmsen R., *The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands*, Governance 1999, 12/1

Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005

- Hayes-Renshaw F., Wallace H., *The Council of Ministers*, Palgrave Macmillan 2006
- Hayward J., Menon A., *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003
- Hoff W., *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987
- Hughes J., Sasse G., Gordon C., *Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Governance*, "Journal of Common Market Studies" 2004, Volume 42, Issue 3
- Hughes J., Sasse G., Gordon, C., *Europeanization and Regionalization in the EU's Eastward Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Basingstoke: Palgrave, 2004
- Hykawy R., *Koordinacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE*, Biuletyn Analiz UKIE nr 9, maj 2002
- Cholawo-Sosnowska K., *Mechanizmy koordynacji stanowisk Polski w instytucjach UE*, w: R. Mieńkowska-Norkiene (red.), *Koordinacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Chruściak R. (red.), *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003-2005)*, Warszawa 2005
- Iserzon E., *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, w: *Państwo i Prawo*, 1963 z. 5-6.
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną* w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001
- Izdebski H., *Introduction to public administration and administrative law*, Warszawa 2006.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. 3, Warszawa 2004
- Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] H. Machińska (red.). *Polska i Rada Europy, 1990-2005*, Warszawa 2005, s. 198.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011
- Jackiewicz A. I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 88-89.
- Jacoby W., *The Enlargement of the EU and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge: CUP 2004

- Jagielski J., Cherka M., Gołaszewski P., Pudzianowska D, *Materialne prawo administracyjne jako przedmiot badań* w: Boć J., Chajbowicz A. (red.) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009
- Jagielski J. *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Jagielski J. *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* w: *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2012
- Jagielski J., *Administracja centralna* w: Wierzbowski M. (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015
- Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego* (na przykładzie prawa migracyjnego), [w:] Z. Janku, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Z. Leoński (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Jagielski J., Gołaszewski P., *W sprawie władczości działań niewładczych administracji* w: *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, str. 164-177, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2012
- Jakubek J.K., *European Policy Coordination 1991-2006 - what kind of a Polish experience?*, [w:] Myant M., Cox T. (red), *Reinventing Poland: economic and political transformation and evolving national identity*, Routledge 2008
- Jakubek J.K., *Mechanizmy koordynacji polityk wspólnotowych w Polsce* [w:] R. Mieñkowska-Norkiene (red.), *Koordynacja polityk wspólnotowych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Jakubek J.K., *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, "Kontrola Państwowa" Nr 6 (323) listopad-grudzień 2008
- Jakubek J.K., *Reforma administracji 1998 roku*, Społeczeństwo i Polityka 4/2009.
- Jakubek J.K., *Uwarunkowania koordynacji w Polsce* [w:] R. Mieñkowska-Norkiene (red.): *Koordynacja polityk wspólnotowych w Polsce*, Warszawa 2010
- Jakubek-Lalik J. *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej* w: Sześciło D., Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014
- Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005
- Janku Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K., Leoński Z., (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006
- Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, "Państwo i Prawo" 1999, z. 11.

- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited 2004
- Jeżewski J., *"Państwo terytorialne" (l'Etat territorial) - francuska koncepcja terytorializacji zadań administracji publicznej* (w:) *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. Jacek Wojnicki, Warszawa 2014
- Jeżewski J., *L'administration réelle en tant qu'objet de la Science administrative* (w:) *Les problèmes théoriques de la science administrative*, red. Janusz Niczyporuk, Paris: Polska Akademia Nauk. Stacja Naukowa w Paryżu, 2012
- Jeżewski J., *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki* (w:) *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. Marek Wierzbowski, Jacek Jagielski, Aleksandra Wiktorowska, Ewa Stefańska, Warszawa: Wolters Kluwer, 2009
- Jeżewski J., *Pojęcie władzy publicznej jako kryterium prawa administracyjnego we Francji* (w:) *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. Jan Łukasiewicz, Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa "Dom Organizatora", 2012
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna - przedmiot i metoda* (w:) *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa, Stryków, 7-9 września 2008 r.*, red. Jan Łukasiewicz, Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2009
- Jeżewski J., *Uwagi o znaczeniu wyników badań porównawczych* (w:) *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. Jan Boć, Andrzej Chajbowicz, Wrocław: Kolonia Limited, 2009
- Kacprowicz G., *Obywatele polscy w instytucjach Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Przegląd Europejski 1(16) 2008
- Kallas M., Lipowicz I. (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002
- Karasińska-Fendler M., *Komitety i komitologia*, Łódź 2005
- Karpiuk M. (red.), Czuryk M., Grzonka L., Krupa B., Sobczyk P., *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009
- Kasper N., Tomaszuk M.J., *Komitet do spraw europejskich w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej*, "Rocznik Integracji Europejskiej" Nr 7/2013
- Kassim H. (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford 2000
- Kassim H. (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford 2001
- Kassim H., *Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems*, [w:] Featherstone K., Radaelli C.M., *The Politics of Europeanisation*, Oxford 2003

- Kassim H., *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, [w:] J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford 2003.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kenig-Witkowska M. (red.), Łazowski A., Ostrihansky R. *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Kieres L., *Regionalizacja w Europie. Doświadczenie Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008.
- Kijowski D.R., Miruć A., Suławko-Karetko A., *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Kirchner E., *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*, Manchester University Press, Manchester 1992
- Kleinowski M., *Gry polityczne jako element procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Toruń 2010
- Kleinowski M., *Sila państw w Unii Europejskiej. Formalno-prawne wyznaczniki siły państw w Radzie UE i Radzie Europejskiej*, Toruń 2014
- Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005
- Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji publicznej*, Tychy 2004
- Kolarska-Bobińska L. (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009
- Kołatek R., *Sukces bez strategii na przyszłość. Próba oceny pięciu lat obecności Polski w Unii Europejskiej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny nr 6(52) listopad-grudzień 2009
- Kołodziej T., *Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską*, w: Rydlewski G.(red.), *Decydowanie publiczne*, Warszawa 2011
- Kołodziej T., *Rządowa koordynacja polityki europejskiej w Polsce. Ewolucja systemowa w okresie od aplikacji o członkostwo do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
- Kołodziejska A., Bąba W., *Polski lobbying w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 701/2006
- Konopacki S. (red.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Ibidem Łódź 2009
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

- Kreczmańska A., *Stanowisko Polski w kryzysie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny nr 1(53) styczeń-luty 2010
- Kruk M., Popławska E., *Parlamenty a integracja europejska*, Wyd. Sejmowe, 2002
- Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] Skrzydło W., Mojak R. (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998
- Kubin T., *Głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, Polski Przegląd Dyplomatyczny nr 4(44) lipiec-sierpień 2008
- Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe 2002
- Kulesza M., *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*, „Samorząd Terytorialny” Nr 9/2000.
- Kulesza M., *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, w: „Państwo i Prawo”, 1998 z. 2.
- Kulesza M., Barbasiewicz A., *Administracja na rzecz rządzenia – Funkcje i organizacja gabinetów politycznych w Polsce i niektórych krajach Europy*, „Służba Cywilna” 2000/2001, nr 1
- Kulesza M., Izdebski H., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Kulesza M., *Kilka krytycznych uwag o przesłankach normatywnych polskiego modelu państwa prawnego (źródła prawa w Konstytucji RP)*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, red. H. Wróblewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013
- Kulesza M., *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1/2005
- Kurczewska U., Molęda-Zdziech M., *Lobbing w Unii Europejskiej – zarys problematyki*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2
- Kuś A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010
- Kuta T., Boć J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Wrocław 1984
- Kuźniar R., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, (red.) E. Halizak, R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Ladrech R., (1994) *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France*. Journal of Common Market Studies Vol 32 No 1 pp 69-87.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2003.

- Latoszek E, Proczek M., *Specyfika biurokracji Unii Europejskiej* w: Zuba K.(red.), *Biurokracja fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń 2007
- Łazowski A., *The Polish Parliament and EU Affairs: A Concise Actor or an Accidental Hero?*, 2006
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002
- Lewis J., *The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods' of Community*, Max-Prack-Institut für Gesellschafts forschung, Discussion Paper 98/1, Cologne 1998
- Lipowicz I. (red.), *Europeizacja administracji publicznej*, Warszawa 2008
- Lipowicz I., *Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki*, Katowice 1984
- Lipowicz I., *Europeizacja i modernizacja. Administracyjno-prawne aspekty zmian polskiej administracji publicznej*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej*, Warszawa 2008
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991
- Lippert B., Umbach G., Wessels W., *Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power*, Journal of European Public Policy, 8 (6), 2001
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, w: *Państwo i Prawo*, 1966 z. 6
- Łukaszewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004
- Mach Z., Niedźwiedzki D. (red.), *Polska lokalna wobec integracji europejskiej*, Kraków 2002
- Małecki M., Tomaszewski K., *Status urzędnika Unii Europejskiej*, Warszawa 2005
- Marczewska-Rytko M. (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia-oczekiwania-wyzwania*, Lublin 2010
- Marszałek-Kawa J., *Parlament Europejski a parlamenty narodowe w państwach UE*, Wyd. MADO 2004
- Matusiak T., *Lobbing. Piąta władza w UE Analiza UniaEuropejska.org*, nr 8 (9) 2011
- Mazey S., Richardson J. J., *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford 1993
- Mazur S., *Historia administracji publicznej* w: J. Hausner (red.) *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.
- Mazur-Łuczak J., Łuczak M.J., Suchocka R. (red.), *Polska pięć lat po wstąpieniu do Unii Europejskiej: rozczarowania czy spełnione nadzieje?*, Poznań 2011

- Merli F., Wagner G. (red.), *Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*, StudienVerlag Innsbruck Wien Bozen 2006
- Metcalf L., *International Policy Coordination and Public Management Reform, International Review of Administrative Sciences* 1994, 60
- Mieñkowska-Norkiene R. (red.), *Koordinacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009
- Mieñkowska-Norkiene R., *Efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Model teoretyczny, ewaluacja i rekomendacje*, Warszawa 2013
- Michoński A., Nowak-Far A., *Rola administracji rządowej w koordynacji polityki krajowej wobec Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2003, nr 6
- Michoński A., Nowak-Far A., *Udział administracji krajów członkowskich Unii Europejskiej w komitologii*, „Służba Cywilna” 2004/2005, nr 9
- Michoński, A., Nowak-Far, A., *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004
- Mik C., (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, Toruń 2000
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000
- Milczarek D., Barburska O. (red.), *Poland in the European Union: First Experiences. Selected Political, Legal and Social Aspects*, Warsaw 2008
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji RP*, "Państwo i Prawo" 1997, nr 11-12
- Mojak R., *Rządy koalicyjne w dobie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] Jakubowski W., Słomka T. (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce*, Warszawa-Pułtusk 2008
- Morozowska S., *Lobbing a wyzwania regionalne w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2014
- Myant M., Cox T. (red.), *Reinventing Poland. Economic and political transformation and evolving national identity*, Routledge 2008
- Naurin D., Wallace H. (red.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, Palgrave Macmillan 2010
- Niczyporuk J., (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011.
- Nowak-Far A., Michoński A., *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004



- Nowak-Far A. (red.), *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005
- Nowak-Far A., *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, w: Wierzbowski M. (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015
- Nowak-Far A., Michoński A., *Udział administracji krajów członkowskich w komitologii*, Służba Cywilna jesień – zima 2004/2005, nr 9
- Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave 1999
- O'Brennan J., Raunio T. (red.), *National Parliaments Within the European Union: From Victims of Integration to Purposive Actors?*, Routledge 2007, London/New York
- Ochmański J.W., *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944-1989)*, Poznań 2006
- Olejniczak K., *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, w: K. Olejniczak (red.) *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Olsen J. P., *The Many Faces of Europeanization*, "Journal of Common Market Studies" 2002, z. 5.
- Olsen J., *Europeizacja*, [w:] Cini M. (red.), *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007
- Page E. C., *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems* [w:] J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford 2003.
- Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wrocław 2005
- Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002
- Peters B. G., *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa 1996
- Peterson J., Blomberg E., *Decision-Making in the European Union*, Macmillan, London 1999
- Pierre J., *Bureaucracy in Modern State*, Londyn 1995
- Pietrzyk M., *Soft law w procesie europeizacji prawa administracyjnego* w: „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” Rocznik 2012, numer nr 2(27)
- Pikulski S., Pływaczewski W., Dobkowski J. (red.), *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa administracyjnego*, Olsztyn 2002

- Piotrowski R., *Relacje między parlamentem, prezydentem a rządem: model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*, [w:] Jakubowski W., Słomka T. (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce*, Warszawa-Pułtusk 2008
- Polska polityka europejska – cele i możliwości*, Materiały z konferencji zorganizowanej 28 października 2004 r. przez Instytut Spraw Publicznych przy współpracy Klubu Weimarskiego i Fundacji im. Friedricha Naumanna, Warszawa 2004
- Radaelli C. M. *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change* European Integration online Papers (EIoP) Vol 4, 2000.
- Riedel R. (red.), P. Klimontowski (red.), *2011 - polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2010
- Risse T., Green Cowles M., and Caporaso, J. *Europeanization and Domestic Change Introduction in Europeanization and Domestic Change: Transforming Europe*. Cornell University Press, 2001.
- Rouban, L., *Politicisation of the Civil Service*, [w:] Guy Peters, B., Pierre, J. *The Handbook of Public Administration*, Sage Publications 2007
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1964
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym* Kraków 2014
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
- Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015
- Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2006
- Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002
- Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009
- Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
- Rydlewski G.(red.), *Decydowanie publiczne*, Warszawa 2011
- Sandholtz W., Stone Sweet A. (red.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998
- Sapała M., *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005
- Sarnecki P. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007

- Sarnecki P., *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej*, [w:] Kudej M. (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999
- Sarnecki P., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 5(64)/2004.
- Senden L., *Soft law in European Community Law*, Portland 2004.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press 2005
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, Journal of European Public Policy, Vol. 11, No 4 2004
- Schmidt-Assman E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Sikorski J. (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Kielce 2007.
- Skiba L. *Rządzić państwem. Centrum decyzyjne rządu w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2010
- Skoczek J.: *The Polish Presidency of 2011 – a Challenge and Opportunity*, „Yearbook of Polish European Studies” 2009, s. 165
- Skrzydło W. (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004
- Słomka T., *Głowa państwa w europejskich systemach politycznych (wybrane problemy)*, „Politeja” 1(7)/2007
- Słomka T., *Prezydent RP po 1989 r. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – moderator systemu konstytucyjnego państwa*, [w:] Jakubowski W., Słomka T. (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce*, Warszawa-Pułtusk 2008
- Smith K., *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, M. Cremona M.(ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford 2003
- Smoktunowicz E., *Dylematy prawotwórcze organów władzy wykonawczej*, w: *Państwo i Prawo*, 1996 z. 6.
- Sroka A.M., Torres Kubrian R.D. (red.), *Polska i Hiszpania w Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2012
- Stahl M., *Akty współdziałania (koordynacji) w: System Prawa Administracyjnego. Tom 5, Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013

- Stahl M., Duniewska Z. (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*. Warszawa 2012
- Stembrowicz J., *Rada Ministrów w PRL – naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej (Zagadnienia wybrane)*, w: *Państwo i Prawo*, 1970 z. 8-9.
- Stemplowski R., *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, Wyd. drugie rozszerzone, t. I i II, Warszawa 2007
- Sturm R., *Was ist Europäisierung? Zur Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaats im Prozess der europäischen Integration*, *Europawissenschaft*, Schuppert G.F./ Pernice I./ Haltern U. (Hrsg.), Baden Baden 2005
- Sulowski S., *Polish foreign policy*, [w:] Sulowski, S. (red.), *The Political System of Poland*, Warszawa 2007
- Sulowski S., *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited 2003.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)* w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod redakcją Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005.
- Supernat J., *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 439.
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2006
- System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2010
- System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2014
- System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2013
- System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2011
- System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2012
- Szczepanik M., Kaca E., Łada A., *The work of Poland's Members of European Parliament. Goals, achievements, and conclusions for the future.*, Warszawa 2009
- Szczepanik M., *Posłowie do Parlamentu Europejskiego – pozycja prawna w kraju oraz współpraca z administracją rządową*, Analiza Instytutu Spraw Publicznych nr 94, kwiecień 2009

- Szczerski K. (red.) *Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja*, Kraków 2012
- Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2008
- Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004
- Szeliga Z. (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 2006
- Sześciło D., Jakubek-Lalik J., *Administracja multientryczna. Poziomy zarządzania publicznego*, w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Sześciło D., Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014
- Sześciło D., *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu* w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014
- Sześciło D., *Rynek prywatyzacja interes publiczny*, Warszawa 2014
- Szewc T., *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy* (wybrane zagadnienia), "Samorząd Terytorialny" 2007, z. 1-2
- Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, w: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004
- Szreniawski J. (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995
- Szreniawski, J. *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002
- Tabaszewski R.K., *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Vol. XVIII, 1, 2011
- Tabor M., Skoczek J., *Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE*, w: *Polityczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej, 5 lat Polski w Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2009
- The Governance Report 2014: Administrative capacities*, Oxford University Press 2014
- Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007
- Tosiek P., *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007

- Tosiek P., *Polityka europejska Niemiec w XXI wieku w świetle liberalnej teorii międzyrządowej*, Warszawa 2013;
- Trzeciak S. *Gra o Europę. Negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2010
- Trzeciak S. *Poland's EU Accession*, Routledge 2012
- Ura E. *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004
- Usprawnienie kształtowania się polskiego stanowiska w UE - skuteczniejsza polityka europejska*. Raport Instytutu Kościuszki nr 6/2007
- Vanhoonacker S., Pomorska K., Maurer H., *The Council Presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011*, Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych, 7 lipca 2010
- Wach K., *Wokół pojęcia europeizacji*, "Horyzonty Polityki" 2010, nr 1(1)
- Wach K., *Europeizacja i jej kontekst*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 852, Kraków 2011
- Waligórski M.A. *Koordinacja w administracji publicznej*, w: Zacharko L., Matan A., Łaszczyca G. (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008
- Waligórski M.A., *Koordinacja - sposób administrowania czy prawna forma działania administracji* w: Chajbowicz A., Boć J. *Nowe problem badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009
- Wallace H., Wallace W., *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2000
- Westlake M., *The Council of the European Union*, London: Cartermills 1995
- White S., Batt J., Lewis P.G. (red.), *Developments in Central and East European Politics*, Palgrave Macmillan, 2004
- Wierzbowski M. (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015
- Wierzbowski M., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, 2013
- Wiktorowska A. *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* w: Zimmermann J. (red.) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* Warszawa 2007
- Wiktorowska A. *Podstawowe elementy prawa europejskiego* w: Wierzbowski M. et al. (red.) *Prawo administracyjne*, str. 65-92, LexisNexis Polska, 2013
- Wiktorowska A. *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* w: Wierzbowski M. et al. (red.) *Prawo administracyjne*, str. 93-135, LexisNexis Polska, 2013

- Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji* w: Wierzbowski M. et al. (red.) *Prawo administracyjne*, str. 265-291, LexisNexis Polska, 2013
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
- Wiszniewski R., *Administracja publiczna w systemie politycznym UE*. [w:] Wiszniewski R. (red.), *Administracja i polityka*, Wrocław 2005
- Witkowska M., *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Wojtaszczyk K., *Integracja europejska. Wstęp*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006
- Wojtaszczyk K.A. (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
- Wojtaszczyk K.A., (red. nauk.) *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
- Wojtowicz K., *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- Wołpiuk J. (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*, Warszawa 2006
- Wright V., *The National Co-ordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire'*, [w:] J. Richardson (ed.), *European Union. Policy and Policy-Making*, London: Routledge 1996
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985.
- Wróblewski J., *Biurokracja a procesy decyzyjne*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 1-2;
- Wyrozumsk A., *Rola organów regionalnych i lokalnych oraz partnerów społecznych*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumsk A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008
- Wyrzykowski M., *Osiem tez w sprawie systemu rządów premierowskich*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999
- Zachariasz I., *O znaczeniu doświadczenia historycznego dla jakości prawa administracyjnego*, w: Kijowski D.R., Miruć A., Suławko-Karetko A., *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Zachariasz I., *Zasada demokratycznego państwa prawnego a system źródeł prawa z perspektywy prawa administracyjnego*, „Ius Novum” Numer specjalny 2014
- Zacharko L., Matan A., Łaszczyca G. (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008
- Zakrzewski W., *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, w: „Państwo i Prawo”, 1993 z. 7

Zięba-Zalucka H. (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005

Ziemska K.M., *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998

Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014

Zimmermann J. (red.) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* Warszawa 2007

Ziółkowska J.E., *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej*, Warszawa 2009

Zuba K., *Europejska polityka Polski*, Tom 1 Numer 1, Opole 2015

Zubek R., *A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive*, *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001

Zubek R., *Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes*, *West European Politics*, Vol. 28, No. 3, 592-619, May 2005

Zubek R., Staronova K., *Wykonywanie prawa Unii Europejskiej. Wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE*, *Prawo europejskie w praktyce*, nr 6(72) czerwiec 2010



### PRAWO UNIJNE I MIĘDZYNARODOWE

---

Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864, Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, Dz. U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321E z 29 grudnia 2006 (2006/C 321 E01)

Rozporządzenie WE Statut Funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich nazywany Regulaminem Pracowniczym, Euratom nr 2265/2002, Dz.U. L 347 z 20.12.2002

Zalecenie Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego (2005/309/WE), Dz. Urz. L 98 z 16.04.2005

Konwencja Wiedeńska o Stosunkach Dyplomatycznych sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z dnia 8 września 1965 r.)

### PRAWO POLSKIE

---

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz.854 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z 2015 r. poz. 1064

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 543, 749, 1020, 1250

Ustawa z 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1080 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 52, poz. 515, z późn. zm.

Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 573).

Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 90 Poz. 759.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. Nr 161, Poz. 1277

Ustawa z dnia 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395

Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 nr 0 poz. 1960 2015.11.27)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, Dz. U. Nr 239, poz. 2039

Uchwała Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 9 maja 2006 r. w sprawie regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, M.P. z 2007 r., Nr 32, poz. 375.

Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich, Monitor Polski nr 9 (poz. 79)

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2009 r., nr 5, poz. 47

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2002 r., nr 54, poz. 741

Zarządzenie Nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, M.P. Nr 14, poz 223, z późn. zm.

#### WYKAZ ORZECZEŃ

---

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61973J0034](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61973J0034)

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 1981 r., sygn. SA 819/80

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. K21/98, OTK 1998 nr7 poz.116.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., sygn. K25/99, OTK ZU z 2000 r. nr 5 poz. 141

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2003 r. w sprawie konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym, sygn. K 11/03.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie sporu kompetencyjnego, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej – sygnatura Kpt 2/08

## INNE ŹRÓDŁA

---

Projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 1614)

Uzasadnienie do projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Druk nr 1614, Warszawa 20 stycznia 2009 r.

Opinia Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw europejskich z 27 października 2007 r., RL-0303-76/08

A. Szmyt, *Opinia prawna z 3 marca 2009 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (druk sejmowy nr 1614);

C. Mik, *Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 3 marca 2009 r.*;

J. Barcz, *Opinia dotycząca projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z 25 lutego 2009 r.*;

P. Czarny *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem RP w UE* (druk nr 1614) z 31 marca 2009 r.).